

PPT-määräyksen ja ATAD 6 artiklan soveltamisedellytysten erot ja yhteensovittaminen EU-vero-oikeudessa

Turun yliopisto  
Oikeustieteellinen tiedekunta  
Finanssioikeuden syventävät opinnot  
Pro Gradu -tutkielma  
Hannu Itälä  
26.04.2019

TURUN YLIOPISTO

HANNU ITÄLÄ: PPT-määräyksen ja ATAD 6 artiklan soveltamisedellytysten erot  
ja yhteensovittaminen EU-vero-oikeudessa

Pro Gradu -tutkielma

Vero-oikeus

Huhtikuu 2019

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu  
Turnitin Originality Check -järjestelmällä

---

Tutkielmassa käsitellään verosopimusten ja monenkeskisen yleissopimuksen väärinkäytöksiä ehkäisevän yleislausekkeen, ns. pääasiallisen tarkoituksen testin (principal purpose test) ja EU:n veronkiertodirektiivin vastaavan yleislausekkeen soveltamisedellytyksien sisältöä ja tulkintaa. Tavoitteena on mahdollisimman täsmällisesti selvittää, miten näitä yleislausekkeitä tulisi tulkita EU-oikeudellisessa kontekstissa ja miten pääasiallisen tarkoituksen testi voitaisiin mahdollisimman tehokkaasti yhteensovittaa EU-oikeudelliseen sääntelyviitekehykseen. Tätä tarkoitusta varten tutkielmassa pyritään tunnistamaan veronkiertodirektiivin ja verosopimusten yleisten veronkiertosäännösten soveltamisedellytysten eroavaisuuksia, ja näiden eroavaisuuksien pohjalta laaditaan tulkintasuositus, joka mahdollisuuksien mukaan eliminoi eroavaisuuksien merkityksen säännösten tulkinnassa. Tulkintasuosituksen muodostamista varten tutkielmassa käydään kattavasti läpi Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuden väärinkäyttöä koskevaa oikeuskäytäntöä, sillä tutkielman EU-oikeudellisen tulokulman vuoksi unionin oikeuden väärinkäytön edellytykset asettavat raamit myös tulkintasuositukselle. Tulkintasuosituksen muodostamisessa pyritään siten tuottamaan pääasiallisen tarkoituksen testin ja veronkiertodirektiivin yleislausekkeen soveltamisedellytyksistä sellainen tulkinta, joka yhdenmukaistaisi säännösten edellytykset mahdollisimman kattavasti siten, että tulkinta olisi linjassa myös unionin oikeuden väärinkäytön vaatimusten kanssa.

---

Asiasanat

kansainvälinen verotus, veronkierto, pääasiallisen tarkoituksen testi, veronkiertodirektiivi

## Sisällysluettelo

Lähteet.....	II
Kirjallisuus.....	II
Virallislähteet.....	XII
Oikeuskäytäntö .....	XIV
Muut lähteet .....	XX
Lyhenneluettelo.....	XXIII
1. Johdanto.....	1
1.1 Veronkiertosääntelyn taustaa .....	1
1.2 Veronkiertosääntelyn kansainvälistymisen taustasta .....	3
1.3 Ongelmanasettelu, tutkimusmenetelmä ja rakenne.....	6
1.3.1 Ongelmanasettelu ja rajaukset.....	6
1.3.2 Tutkimusmenetelmä .....	10
1.3.3 Rakenne .....	11
2 Veronkierron määrittely ja suhde verosuunnitteluun.....	14
2.1 Verosuunnittelu, veronkierto vai veropetos .....	14
2.2 Veronkierron merkityssisältö.....	16
2.3 Aggressiivinen verosuunnittelu.....	18
2.4 <i>Treaty shopping</i> veronkierron erityisenä ilmiönä .....	24
3 Veronkiertosääntely verosopimusoikeudessa .....	28
3.1 Verosopimusten veronkiertosääntelyn kehitys ohjaavasta periaatteesta PPT-määräykseen...28	
3.2 Pääasiallisen tarkoituksen testi (Principal Purpose Test).....	30
3.2.1 Subjektiivinen edellytys .....	33
3.2.2 Objektiivinen edellytys.....	36
4 Unionin oikeuden väärinkäytön kiellosta .....	40
4.1 Yhteismarkkinoiden tehokas toteutuminen lähtökohtana .....	40
4.2 Veronkierron estäminen perusvapauksien rajoitusten oikeuttamisperusteena .....	41
4.3 EU-oikeuden väärinkäytön kiellon taustaa .....	42
4.4 EU-oikeuden väärinkäytön kiello verotuksessa .....	44
5 ATAD 6 artiklan sisältö ja tulkinta.....	49
5.1 Yleisen veronkiertosäännöksen taustaa.....	49
5.2 Subjektiivinen edellytys – veroedun saavuttaminen verovelvollisen pääasiallisena tarkoituksena tai yhtenä pääasiallisista tarkoituksista.....	52
5.2.1 Verotuksellinen etu.....	53
5.2.2 Pääasiallinen tarkoitus ja yksi pääasiallisista tarkoituksista .....	53
5.2.3 Liiketoimen keinotekoisuus ja pääasiallinen tarkoitus.....	56
5.3 Objektiivinen edellytys – sovellettavan lain tarkoituksen tai tavoitteen vastainen veroetu ....	57
5.3.1 ATAD 6 artiklan objektiivinen edellytys yleisesti .....	57

5.3.2	Lain tavoitteen tai tarkoituksen selvittäminen.....	58
5.4	Järjestelyn aitous – Taloudellista todellisuutta vastaavat pätevät liiketaloudelliset syyt .....	60
5.4.1	Taloudellisen todellisuuspohjan arviointi.....	63
5.4.2	Liiketaloudellisten perusteiden arviointi .....	68
6	PPT-määräyksen ja ATAD 6 artiklan yhteensovittaminen .....	73
6.1	EU-oikeuden merkitys verosopimusoikeudessa .....	73
6.1.1	Säännöksen tavoitteen ja tarkoituksen selvittäminen EU-oikeudessa.....	75
6.1.2	ATAD:n ja ATAD 6 artiklan tavoite ja tarkoitus .....	77
6.2	ATAD 6 artiklan luonne minimisääntelynä .....	80
6.3	PPT-määräyksen ja ATAD 6 artiklan yhteensovittaminen .....	82
6.3.1	Verosopimukseen perustuva vai sovellettavaan verolakiin perustuva etuus .....	83
6.3.2	Subjekttiivisen edellytyksen yhteensovittaminen.....	85
6.3.3	Objektiivisen edellytyksen yhteensovittaminen .....	87
6.3.4	Liiketaloudellisten syiden ja taloudellisen todellisuuden vaatimus.....	90
7	Lopuksi .....	93
7.1	PPT:n ja ATAD:n yhteensovittaminen .....	93
7.2	Oikeusvarmuuteen sekä kansainvälisen verotuskäytännön yhdenmukaisuuteen liittyviä näkökohtia ja kehitystarpeita .....	97
7.3	Aiheeksi jatkotutkimukselle.....	99
7.4	Yleiset väärinkäytösten vastaiset säännökset modernina veronkierron torjuntakeinona .....	102

## Lähteet

### Kirjallisuus

*Andersson, Edward:* ”Verotusmenettelylain kommentaari”, Lakimiesliiton kustannus 1996.

*Andersson, Edward:* ”Johdatus vero-oikeuteen”, Alma Talent Oy 2006.

*Andersson, Edward – Linnakangas, Esko – Frände, Joakim:* ”Tuloverotus”, Alma Talent Oy 2016.

*Aarnio, Aulis:* ”Tulkinnan taito – ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta”, Alma Talent Oy 2006.

*Avella, Francesco:* ”Using EU Law to Interpret Undefined Tax Treaty Terms: Article 31(3)(c) of the Vienna Convention on the Law of Treaties and Article 3(2) of the OECD Model Convention”, World Tax Journal, Vol. 4, No. 2, s. 95-124, IBFD 2012.

*Bærentzen, Susi Hjorth:* ”Cross-Border Dividend and Interest Payments and Holding Companies – An Analysis of Advocate General Kokott’s Opinions in the Danish Beneficial Ownership Cases”, European Taxation, Vol. 58, No 8, s. 343-353, IBFD 2018.

*Báez Moreno, Andrés:* ”GAARs and Treaties: From the Guiding Principle to the Principal Purpose Test. What Have We Gained from BEPS Action 6?”, INTERTAX, Vol. 45, Issue 6 & 7, s. 432-446, Kluwer Law International BV 2017.

*Burchner, Anna – Cape, Jeremy – Hodkin, Matthew:* ”Branch report: United Kingdom” teoksessa ”Cahiers de droit fiscal international, Volume 103a: Anti-avoidance measures of general nature and scope - GAAR and other rules”, s. 805-828, International Fiscal Association 2018.

*Cachia, Franklin:* "Aggressive Tax Planning: An Analysis from an EU Perspective", EC Tax Review 2017/5, s.257-273, Kluwer Law International BV.

*Calderón Carrero, José Manuel – Quintas Seara, Alberto:* "The Concept of 'Aggressive Tax Planning' Launched by the OECD and the EU Commission in the BEPS Era: Redefining the Border between Legitimate and Illegitimate Tax Planning", INTERTAX, Vol. 44, Issue 3, s. 206-226, Kluwer Law International BV 2016.

*Chand, Vikram:* "The Guiding Principle and the Principal Purpose Test", International Taxation, Vol 12, Issue 34, 7/2015, s. 484-490.

*Chand, Vikram:* "The Principal Purpose Test in the Multilateral Convention: An in-depth Analysis", INTERTAX, Vol. 46, Issue 1, s. 18-44, Kluwer Law International BV 2018.

*Chen, Shu-Chien:* "Predicting the Unpredictable General Anti-Avoidance Rule (GAAR) in EU Tax Law, 5 InterEULawEast: J. Int'l & Eur. L., Econ. & Market Intergrations 91, 2018, s. 91-120.

*Cordewener, Axel:* "Anti-Abuse Measures in the Area of Direct Taxation: Towards Converging Standards under Treaty Freedoms and EU Directives?", EC Tax Review 2017/2, s. 60-66, Kluwer Law International BV 2017.

*Danon, Robert J.:* "Treaty Abuse in the Post-BEPS World: Analysis of the Policy Shift and Impact of the Principal Purpose Test for MNE Groups", Bulletin for International Taxation, Vol. 72, No 1, s. 31-55, IBFD 2018.

*De Broe, Luc:* "International Tax Planning and Prevention of Abuse – A Study under Domestic Tax Law, Tax Treaties and EC Law in Relation to Conduit and Base Companies", Volume 14, Doctoral series IBFD – Academic Council, IBFD 2008.

*De Broe, Luc – Luts, Joris:* "BEPS Action 6: Tax Treaty Abuse", INTERTAX, Vol. 43, Issue 2, s. 122-146, Kluwer Law International BV 2015.

*De Broe, Luc – Beckers, Dorrien:* "The General Anti-Abuse Rule of the Anti-Tax Avoidance Directive: An Analysis Against the Wider Perspective of the European Court of Justice's Case Law on Abuse of EU Law", EC Tax Review 2017/3, s. 133-144, Kluwer Law International BV 2017.

*de Wilde, Maarten Floris:* "The ATAD's GAAR: A Pandora's Box?", teoksessa "The implementation of anti-BEPS rules in the EU: a comprehensive study", s. 218-237, toim. *Pistone, Pasquale – Weber, Dennis*, IBFD 2018.

*de la Feria, Rita:* "Editorial: Harmonizing Anti-Tax Avoidance Rules", EC Tax Review 2017/3, s. 110-111, Kluwer Law International BV 2017.

*Dourado, Ana Paula:* "Aggressive Tax Planning in EU Law and in the Light of BEPS: The EC Recommendation on Aggressive Tax Planning and BEPS Actions 2 and 6", INTERTAX, Vol. 43, Issue 1, s. 42-57, Kluwer Law International BV 2015.

*Dourado, Ana Paula:* "Are We Compatible?: On Multilateral Tax Coordination", INTERTAX, Vol. 46, Issue 1, s. 3-5, Kluwer Law International BV 2018.

*Erkkilä, Tero – Tiilikainen, Teija:* "Avain EU-käsitteisiin", UM:n Eurooppatiedotus 2012.

*Field, Heather M.:* "Offshoring Tax Ethics: The Panama Papers, Seeking Refuge from Tax, and Tax Lawyer Referrals", 62 St. Louis University Law Journal 35, 2017, s. 35-50.

*Franz, Tobias:* "The General Anti-Abuse Rule Proposed by the European Commission", INTERTAX, Vol. 43, Issue 11, s. 660-672, Kluwer Law International BV 2015.

*Ginevra, Guglielmo:* "The EU Anti-Tax Avoidance Directive and the Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) Action Plan: Necessity and Adequacy of the Measures at EU level", INTERTAX, Vol. 45, Issue 2, s. 120-137, Kluwer Law International BV 2017.

*Gomes, Marcus Livio:* "The DNA of the Principal Purpose Test in the Multilateral Instrument", INTERTAX, Vol. 47, Issue 1, s. 66-90, Kluwer Law International BV 2019.

*Helminen, Marjaana*: "EU-vero-oikeus", Alma Talent Oy 2016.

*Helminen, Marjaana*: "Kansainvälinen verotus", jatkuvatäydenteinen, katsottu 23.3.2019, Alma Talent Oy 2018.

*Humphreys, Llio – Santos, Cristtiana – di Caro, Luigi – Boella, Guido – van der Torre, Leon – Robaldo, Livio*: "Mapping Recitals to Normative Provisions in EU Legislation to Assist Legal Interpretation", teoksessa "Legal Knowledge and Information Systems: JURIX 2015: The Twenty-Eight Annual Conference", toim. *Rotolo, Antonio*, s. 41-50, IOS Press BV 2015.

*Hutchinson, Andrew – Hutchinson, Dale*: "Simulated Transactions and the fraud legis doctrine", *South African Law Journal* 2014, s. 69-87, University of Cape Town 2014.

*Joutsamo, Kari*: "The Direct Effect of Treaty Provisions in Finnish Law", *Nordisk Tidsskrift for International Ret*, Vol. 52, Fasc. 1-2, s. 34-44, 1983.

*Juusela, Janne*: "Legalityperiaate vero-oikeudessa", *Defensor Legis* N:o 4/2018, s. 449-467.

*Kilpi, Lassi*: "Yhteisön ja sen jäsenen kahdenkertainen verotus", *Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja* N:o 110, Werner Söderström osakeyhtiö 1962.

*Kilpi, Lassi*: "Oikeustapauksia korkeimmasta hallinto-oikeudesta", *Lakimies* 2/1979, s. 182-198.

*Kleist, David*: "The Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent BEPS—Some Thoughts on Complexity and Uncertainty", *Nordic Tax Journal* Volume 2018, Issue 1, s. 31-48, De Gruyter 2018.

*Klimas, Tadas – Vaiciukaite, Jurate*: "The Law of Recitals in European Community Legislation", *ILSA Journal of International & Comparative Law*, Vol. 15, s. 63-93, 2008.



*Knuutinen, Reijo:* ”Muoto ja sisältö vero-oikeudessa – erityistarkastelussa rahoitus- ja sijoitusinstrumentit”, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 292, Suomalainen lakimiesyhdistys 2009.

*Knuutinen, Reijo:* ”Verosuunnittelua vai veron kiertämistä”, Alma Talent Oy 2012.

*Knuutinen, Reijo:* ”Verotuksen minimointi ja yrityksen yhteiskuntavastuu”, Verotus 2/2013, s. 177-191.

*Knuutinen, Reijo:* ”Mitä on ns. aggressiivinen verosuunnittelu?”, Verotus 1/2015, s. 5-19.

*Kofler, Georg W. – Tumpel, Michael:* ”Double Taxation Conventions and European Directives in the Direct Tax Area”, teoksessa ”Tax Treaty Law and EC Law”, s. 191-226, toim. *Lang, Michael – Schuch, Josef – Staringer, Claus*, Kluwer Law International BV 2007.

*Kok, Reinout:* ”The Principal Purpose Test in Tax Treaties under BEPS 6”, INTERTAX, Vol. 44, Issue 5, s. 406-412, Kluwer Law International BV 2016.

*Kukkonen, Matti:* ”Osakeyhtiön myynnin verotus”, Lakimiesliiton kustannus 1994.

*Kuortti, Hannu:* ”Veroparatiisit – veromuseoon kuuluvia luomuksia vai hyvinvointivaltioiden parasitteja?”, Verotus 4/2012, s. 414-428.

*Lang, Michael:* ”BEPS Action 6: Introducing an Antiabuse Rule in Tax Treaties”, Tax Notes International, Vol. 74, No. 7, s. 655-664, Tax Analysts 2014.

*Lang, Michael:* ”Double Taxation Conventions in the Case Law of the CJEU”, INTERTAX, Vol. 46, Issue 3, s. 181-193, Kluwer Law International BV 2018.

*Lindgren, Juha:* Luonnos hallituksen esitykseksi veron kiertämisen estämistä koskevan direktiivin täytäntöönpanosta, VM:111:00/2018, 27.8.2018.

*Loomis, Stephen C.*: ”The Double Irish Sandwich: Reforming Overseas Tax Havens”, 43 St. Mary's Law Journal 825 2012, s. 825-854.

*Lönnblad, Siru*: ”Veron kiertämisen estäminen muuttuvassa toimintaympäristössä”, Verotus 1/2019, s. 62-88.

*Malmgrén, Marianne*: ”Legaliteettiperiaate verolainsäädännön tulkinnassa”, Verotus 3/2018, s. 282-291.

*Malmgrén, Marianne – Myrsky, Matti*: ”Kansainvälinen henkilö- ja yritysverotus”, Alma Talent Oy 2017.

*Middleton, Roger*: ”The Laffer curve” teoksessa ”Famous Figures and Diagrams in Economics”, s. 412-418, toim. *Blaug, Mark – Loyd, P.J.*, Edward Elgar Publishing 2010.

*Mikkola, Tuulikki*: ”Yhteisomistus”, Alma Talent Oy 2008.

*Mäenpää, Olli*: ”Hallinto-oikeus”, Alma Talent Oy 2003.

*Mäenpää, Olli*: ”Eurooppalainen hallinto-oikeus”, Alma Talent Oy 2011.

*Määttä, Kalle*: ”Verolakien tulkinta”, Edita Publishing Oy 2014.

*Määttä, Tapio*: ”Soft Law Kansallisen Oikeuden Oikeuslähteenä. Tutkimus Oikeudellisen Ratkaisun Normipremissin Muodostamisen Perusteista Ympäristöoikeudessa.” Julkaisussa ”Oikeustiede: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja 38 (2005)”, s. 337-460, Suomalainen lakimiesyhdistys 2005.

*Navarro, Aitor – Parada, Leopoldo – Schwarz, Paloma*: ”The Proposal for an EU Anti-avoidance Directive: Some Preliminary Thoughts”, EC Tax Review 2016/3, s. 117-131, Kluwer Law International BV 2016.

*Nørgård Pedersen, Kasper – Schultz, Sandra:* ”Action 6: Are the Anti-Abuse Rules EU Compatible?”, *European Taxation*, Vol. 57, No 8, s. 323-333, IBFD 2017.

*Niskakangas, Heikki:* ”Veropolitiikka”, Alma Talent Oy 2011.

*Oates, Wallace E. – Schwab, Robert M.:* ”The Window Tax: A Case Study in Excess Burden”, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 29, No. 1 (Winter 2015), s. 163-179, American Economic Association.

*Ossa, Jaakko:* ”Tuloverolaki käytännössä”, Alma Talent Oy 2013.

*Palan, Ronen – Murphy, Richard – Chavagneux, Christian:* ”Tax Havens: How Globalization Really Works”, Cornell University Press 2013.

*Parada, Leopoldo:* ”Double Non-taxation and the Use of Hybrid Entities – An Alternative Approach in the New Era of BEPS”, *Series on International Taxation* Vol. 66, Kluwer Law International B.V. 2018.

*Panayi, Christiana HJI:* ”Double Taxation, Tax Treaties, Treaty-Shopping and the European Community”, *EUCOTAX Series on European Taxation*, Kluwer Law International BV 2007.

*Penttilä, Seppo:* ”KHO:n linjaratkaisuja käyttöomaisuusosakkeiden luovutuksista”, *Verotus* 4/2013, s. 336-348.

*Penttilä, Seppo:* ”Osakevaihto ja Veron kiertäminen – Ratkaisu KHO 2017:78 ja sen analyysi” (oikeustapauskommentti), julkaistu Edilexissä 8.6.2017, saatavilla osoitteesta [www.edilex.fi/artikkelit/18302](http://www.edilex.fi/artikkelit/18302) (luettu 13.3.2019.)

*Pesonen, Tapani:* ”Lissabonin sopimus kootusti”, *Defensor Legis* N:o 1/2010, s. 98-115.

*Raitio, Juha:* ”Teleologia eurooppaoikeudessa”, *Oikeus* 2005 (34); 3, s. 276-297.

*Raitio, Juha:* ”Euroopan unionin oikeus”, Alma Talent Oy 2016.

*Rekola, Aarne:* ”Osakkeiden lunastaminen ja tuloverotus”, *Lakimies* 1-2/1953, s. 205-221 (*Rekola* 1953a).

*Rekola, Aarne:* Virallinen vastaväittäjän lausunto lyhennettynä 1952 julkaistusta väitöskirjasta (*Kilpi, Lassi:* ”Pääomavähennys”), *Lakimies* 4/1953, s. 751-769 (*Rekola* 1953b).

*Rosander, Ulrika:* ”Generalklausul mot skatteflykt”, JIBS Dissertation Series No. 040, Jönköping International Business School 2007.

*Rosenblatt, Paulo – Tron, Manuel E.:* ”General report” julkaisussa ”Cahiers de droit fiscal international, Volume 103a: Anti-avoidance measures of general nature and scope - GAAR and other rules”, s. 11-51, International Fiscal Association 2018.

*Rösler, Hannes:* ”Interpretation of EU Law”, teoksessa ”The Max Planck Encyclopedia of European Private Law”, s. 979-982, toim. *J. Basedow, K. J. Hopt, & R. Zimmermann*, Oxford University Press 2012.

*Saraviita, Ilkka:* ”Perustuslaki”, Alma Talent Oy 2011.

*Taboada, Carlos Palao:* ”OECD Base Erosion and Profit Shifting Action 6: The General Anti-Abuse Rule”, *Bulletin for International Taxation*, Vol. 69, No 10, s. 602-608, IBFD 2015.

*Tikka, Kari S.:* ”Veron minimoinnista: Tutkimus tulo- tai omaisuusverosta vapautumisen tarkoituksessa tehdyistä toimista lainsoveltamisongelmana erityisesti silmällä pitäen verotuslain 56 §:ää”, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 165, Förlagsbolaget Judex Kustannusyhtiö 1972.

*Tikka, Kari S.:* ”Veron kiertämistä ehkäisevä yleislauseke verosuunnittelun mahdollisuuksien rajaajana”, teoksessa ”Verosuunnittelun tehtävät ja vaihtoehdot”, s. 12-36, Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja N:o 38, Suomen lakimiesliiton kustannus Oy 1983.

*Tjernberg, Mats:* ”Fåmansaktiebolag : En Skatterättslig Studie Av Alternativen Särreglering Och Allmän Reglering För Beskattning Av Fåmansaktiebolag Och Dess Ägare m. fl.”, Iustus förlag 1999.

*Tikka, Kari S.:* ”Veropolitiikka”, Lakimiesliiton kustannus 1990.

*Uckmar, Victor:* ” ”General report” julkaisussa ”Cahiers de droit fiscal international, Volume LXVIIIa: Tax avoidance/Tax evasion”, s. 15-53, Kluwer Deventer 2018.

*Valente, Piergiorgio:* ”Spirit of Tax Law and Tax (Non-)Compliance: Reflections on Form and Substance”, European Taxation, Vol. 58, No 1, s. 14-20, IBFD 2018.

*Veikkola, Elisa:* ” Monenkeskisen Yleissopimuksen Principal Purpose Test -Määräyksen tulkinnasta, Osa I”, Edita Publishing Oy 2018 (*Veikkola* 2018a).

*Veikkola, Elisa:* ” Monenkeskisen Yleissopimuksen Principal Purpose Test -Määräyksen tulkinnasta, Osa II”, Edita Publishing Oy 2018 (*Veikkola* 2018b).

*Viitala, Tomi:* ”EU:n veronkiertodirektiivi”, Verotus 4/2016, s. 336-348.

*Viitala, Tomi:* ”Yhteisöveron uusi diili – Näin Suomi tukee yritysten kasvua ja varmistaa verotuotot kansainvälisessä verokilpailussa”, EVA analyysi No 56, 19.4.2017.

*Voipio, Jaakko:* ”Verotuksen kiertämisestä: Luovutustoimien vero-oikeudellisista vaikutuksista erityisesti silmällä pitäen näennäisluovutuksia sekä verovelvollisen yrityksiä määrätä oikeusvaikutusten syntymisestä”, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 146, Werner Södersrtöm Osakeyhtiö 1968.

*Voipio, Jaakko:* ”Verosuunnittelun epävarmuustekijät”, teoksessa ”Verosuunnittelun mahdollisuuksista”, s. 178-188, Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja N:o 13, Suomen lakimiesliiton kustannus Oy 1974.

*Voipio, Jaakko*: ”Elinkeinoverolain tausta, synty ja kehittyminen”, Suomen lakimiesliiton kustannus Oy 1979.

*Wahlroos, Heikki*: ”Principal purpose test holdingyhtiörakenteiden kannalta”, Verotus 3/2018, s. 325-335.

*Weber, Dennis*: ”Tax Avoidance and the EC Treaty Freedoms: A Study of the Limitations under European Law to the Prevention of Tax Avoidance”, EUCOTAX Series on European Taxation, Kluwer Law International BV 2005.

*Weber, Dennis*: ”The New Common Minimum Anti-Abuse Rule in the EU Parent-Subsidiary Directive: Background, Impact, Applicability, Purpose and Effect”, INTERTAX, Vol. 44, Issue 2, s. 98-129, Kluwer Law International BV 2016.

*Weber, Dennis*: ”The Reasonableness Test of the Principal Purpose Test Rule in OECD BEPS Action 6 (Tax Treaty Abuse) versus the EU Principle of Legal Certainty and the EU Abuse of Law Case Law”, Erasmus Law Review August 2017, No. 1, s. 48-59.

*Weckström, Jouni*: ”Veron kiertämisen tunnistaminen, osa I”, Verotus 4/2015, s. 385-400. (*Weckström 2015a*)

*Weckström, Jouni*: ”Veron kiertämisen tunnistaminen, osa II”, Verotus 5/2015, s. 507-517. (*Weckström 2015b*)

*Weckström, Jouni*: ”Veron kiertämisen tunnistaminen osa III: EU-oikeus”, Verotus 2/2016, s. 175-185.

*Wiman, Bertil*: ”Group Structuring and Profit Repatriation”, INTERTAX, Vol. 44, Issue 10, s. 765-768, Kluwer Law International BV 2016.

*Äimä, Kristiina*: ”Sisäiset korot lähiyhtiöiden kansainvälisessä verotuksessa”, Alma Talent Oy 2009.

*Öner, Cihat: "Is Tax Avoidance the Theory of Everything in Tax Law? A Terminological Analysis of EU Legislation and Case Law", EC Tax Review 2018/2, s. 96-112, Kluwer Law International BV.*

Virallislähteet

***Hallituksen esitykset***

HE 169/2018 vp

HE 275/2018 vp

HE 307/2018 vp

HE 308/2018 vp

***Muut virallislähteet***

*Euroopan unionin neuvosto: "Euroopan unionin neuvoston säädöskäsikirja", Neljäs laitos, Heinäkuu 2002, Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto 2002.*

*Euroopan komissio: "EC Law and Tax Treaties Working document, DOC (05) 2306, 9 June 2005.*

*Euroopan komissio: "Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle: Väärinkäytön vastaisten toimenpiteiden soveltaminen välittömässä verotuksessa EU:ssa sekä kolmansien maiden osalta", KOM(2007) 785 lopullinen, Bryssel 10.12.2007.*

*Euroopan komissio:* Komission suositus aggressiivisesta verosuunnittelusta, annettu 6 päivän joulukuuta 2012 (2012/772/EU).

*Euroopan komissio:* Komission ehdotus neuvoston direktiiviksi sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta, KOM(2016) 26 lopullinen, 2016/0011 (CNS), Bryssel 28.1.2016.

*Euroopan komissio:* Komission ehdotus neuvoston direktiiviksi yleisestä yhteisestä yhteisöveropohjasta, KOM(2016) 685 lopullinen, 2016/0337 (CNS), Strasbourg 25.10.2016.

*IMF – OECD:* ”Update on Tax Certainty”, IMF/OECD Report for the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, July 2018.

*OECD:* Model Double Taxation Convention on Income and on Capital: Report of the OECD Committee on Fiscal Affairs, OECD Publications 1977.

*OECD:* ”Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version 2003”. OECD Publishing, 2003.

*OECD:* ”Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version 2017”. OECD Publishing 2017.

*OECD:* ”OECD Guidelines for Multinational Enterprises”, OECD Publishing 2011.

*OECD:* ”Preventing the Granting of Treaty Benefits in Inappropriate Circumstances, Action 6 – 2015 Final Report”, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing 2015.

*OECD:* ”Background Brief: Inclusive Framework on BEPS”, Organisation for Economic Cooperation and Development 2017.

*VaVM 49/1995 vp.*



*VM: ”Kilpailukykyiseen verotukseen – Tuloverotuksen kehittämistyöryhmän muistio”, Valtiovarainministeriö, marraskuu 2002.*

Oikeuskäytäntö

***Korkein hallinto-oikeus***

KHO 21.11.1978/5093

KHO 2008:6

KHO 2014:66

KHO 2017:78

***Euroopan unionin tuomioistuim***

*Asia 24/62, Saksan liittotasavallan hallitus v. Euroopan talousyhteisön komissio, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 4.7.1963.*

*Asia 22/74, Johannes Henricus Maria van Binsbergen v. Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid, tuomio 3.12.1974.*

*Asia 120/78, Rewe-Zentral AG, kotipaikka Köln, v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Liittotasavallan väkijuomamonopoli- virasto), tuomio 20.2.1979 (Cassis de Dijon).*

*Asia C-15/81, Gaston Schul Douane Expeditie BV v. Inspecteur der Invoerrechten en Accijnsen, Roosendaal, tuomio 5.5.1982.*

Asia C-283/81, *Srl CILFIT - selvitystilassa - ja 54 muuta, Rooma, v. Ministero della sanità, edustajanaan ministeri, Rooma, ja Lanificio di Gavardo SpA, Milano, v. Ministero della sanità, edustajanaan ministeri, Rooma*, tuomio 6.10.1982

Asia C-270/83, *Euroopan yhteisöjen komissio v. Ranskan tasavalta*, tuomio 28.1.1986 (*Avoir fiscal*).

Asia C-300/90, *Euroopan yhteisöjen komissio v. Belgian kuningaskunta*, tuomio 28.1.1992.

Asia C-19/92, *Dieter Kraus v. Land Baden-Württemberg*, 31.3.1993.

Asia C-412/93, *Société d'importation Édouard Leclerc-Siplec v. 1) TFI Publicité SA ja 2) M6 Publicité SA*, tuomio 9.2.1995.

Asia C-279/93, *Finanzamt Köln-Altstadt v Roland Schumacker*, tuomio 14.2.1995.

Yhdistetyt asiat C-197/94 ja C-252/94, *Société Bautiaa v. Directeur des services fiscaux des Landes ja Société française maitime SA v. Directeur des services fiscaux du Finistère*, tuomio 13.2.1996.

Asia C-28/95, *A. Leur-Bloem v. Inspecteur der Belastingdienst/Ondernemingen Amsterdam 2*, tuomio 17.7.1997.

Asia C-244/95, *P. Moskof AE v. Ethnikos Organismos Kapnou*, tuomio 20.11.1997.

Asia C-367/96, *Alexandros Kefalas ym. v. Organismos Oikonomikis Anasygkrotisis Epicheiriseon AE (OAE)*, tuomio 12.5.1998.

Asia C-264/96, *Imperial Chemical Industries plc (ICI) v. Kenneth Hall Colmer (Her Majesty's Inspector of Taxes)*, tuomio 16.7.1998.

Asia C-162/97, *Gunnar Nilsson, Per Olov Hagelgren ja Soleig Arrborn*, tuomio 19.11.1998.

Asia C-212/97, *Centros Ltd v. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen*, tuomio 9.3.1999.

Asia C-307/97, *Compagnie de Saint-Gobain, Zweigniederlassung Deutschland, v. Finanzamt Aachen-Innenstadt*, tuomio 21.9.1997.

Asia C-294/97 *Eurowings Luftverkehrs AG v. Finanzamt Dortmund-Unna*, tuomio 26.10.1999.

Asia C-373/97, *Dionysios Diamantis v. Elliniko Dimosio ja Organismos Oikonomikis Anasygkrotisis Epicheiriseon AE (OAE)*, tuomio 23.3.2000.

Asia C-375/98, *Ministério Público ja Fazenda Pública v. Epson Europe BV*, tuomio 8.6.2000.

Asia C-478/98, *Euroopan yhteisöjen komissio v. Belgian kuningaskunta*, tuomio 26.9.2000.

Asia C-110/99, *Emsland-Stärke GmbH v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, tuomio 14.12.2000.

Yhdistetyt asiat C-397/98 ja C-410/98, *Metallgesellschaft Ltd ym., Hoechst AG ja Hoechst (UK) Ltd v. Commissioners of Inland Revenue ja HM Attorney General*, tuomio 8.3.2001.

Asia C-249/99, *Athinaiki Zythopoiia AE v. Elliniko Dimosio*, tuomio 4.10.2001.

Asia C-436/00, *X ja Y v. Riksskatteverket*, tuomio 21.11.2002.

Asia C-324/00, *Lankhorst-Hohorst GmbH v. Finanzamt Steinfurt*, tuomio 12.12.2002.

Asia C-58/01, *Océ van der Grinten NV v. Commissioners of Inland Revenue*, tuomio 25.9.2003.

Asia C-364/01, *H. Barbierin perilliset v. Inspecteur van de Belastingdienst Particulieren/Ondernemingen buitenland te Heerlen*, tuomio 11.12.2003.

Asia C-32/03, *I/S Fini H v. Skatteministeriet*, tuomio 3.3.2005.

Asia C-255/02, *Halifax plc, Leeds Permanent Development Services Ltd ja County Wide Property Investments Ltd v. Commissioners of Customs & Exise*, tuomio 21.02.2006.

Asia C-446/03, *Marks & Spencer plc v. David Halsey (Her Majesty's Inspector of Taxes)*, tuomio 13.12.2005.

Asia C-265/04, *Margaretha Bouanich v. Skatteverket*, tuomio 19.1.2006.

Asia C-471/04, *Finanzamt Offenbach am Main-Land v. Keller Holding GmbH*, tuomio 23.2.2006.

Asia C-196/04, *Cadbury Schweppes ja Cadbury Schweppes Overseas v. Commissioners of Inland Revenue*, tuomio 12.9.2006.

Asia C-513/04, *Mark Kerckhaert ja Bernadette Morres v. Belgian valtio*, tuomio 14.11.2006.

Asia C-524/04, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation v. Commissioners of Inland Revenue*, tuomio 13.3.2007.

Asia C-321/05, *Hans Markus Kofoed v. Skatteministeriet*, tuomio 5.7.2007.

Asia C-298/05, *Columbus Container Services BVBA & Co. v. Finanzamt Bielefeld-Innenstadt*, tuomio 7.12.2007.

Asia C-425/06, *Ministero dell'Economia e delle Finanze v. Part Service Srl*, tuomio 21.2.2008.

Asia C-285/07, *A.T. v. Finanzamt Stuttgart-Körperschaften*, tuomio 11.12.2008.

Asia C-67/08, *Margarete Block v. Finanzamt Kaufbeuren*, tuomio 12.2.2009.

Asia C-103/09, *The Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs v. Weald Leasing Ltd*, tuomio 22.12.2010.

Asia C-277/09, *The Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs v. RBS Deutschland Holdings GmbH*, tuomio 22.12.2010.

Asia C-126/10, *Foggia – Sociedade Gestora de Participações Sociais SA v. Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, Ministério Público*, tuomio 10.11.2011.

Asia C-318/10, *Société d'investissement pour l'agriculture tropicale SA (SIAT) v. Belgian Valtio*, tuomio 5.7.2012.

Asia C-155/13, *Società Italiana Commercio e Servizi srl (SICES, selvitystilassa), Agrima KG D. Gritsch Herbert & Gritsch Michael & Co., Agricola Lusio srl, Romagnoli Fratelli SpA, Agrimediterranea srl, Parini Francesco, Duocchio srl, Centro di Assistenza Doganale Triveneto Service srl, Novafruit srl ja Evergreen Fruit Promotion srl v. Agenzia Dogane Ufficio delle Dogane di Venezia*, tuomio 13.3.2014.

Asia C-419/14, *WebMindLicenses Kft. v. Nemzeti Adó-és Vámhivatal Kiemelt Adó- és Vám Főigazgatóság*, tuomio 17.12.2015.

Asia C-131/14, *Malvino Cervati ja Società Malvi Sas di Cervati Malvino, toimintansa lopettanut yhtiö, v. Agenzia delle Dogane ja Agenzia delle Dogane – Ufficio delle Dogane di Livorno*, tuomio 14.4.2016.

Asia C-14/16, *Euro Park Service v. Ministre des Finances et des Comptes publics*, tuomio 8.3.2017.

Asia C-682/15, *Berlioz Investment Fund SA v. Directeur de l'administration des contributions directes*, tuomio 16.5.2017.

Asia C-6/16, *Eqiom SAS (aiemmin Holcim France SAS) ja Enka SA v. Ministre des Finances et des Comptes publics*, tuomio 7.9.2017.

Asia C-251/16, *Edward Cussens, John Jennings ja Vincent Kingston v. T. G. Brosnan*, tuomio 22.11.2017.

Yhdistetyt asiat C-504/16 ja C-613/16, *Deister Holding AG ja Juhler Holding A/S v. Bundeszentralamt für Steuern*, tuomio 20.12.2017.

Yhdistetyt asiat C-115/16, C-118/16, C-119/16 ja C-299/16, *N Luxembourg v. Skatteministeriet, X Denmark A/S v. Skatteministeriet, C Danmark I v. Skatteministeriet ja Z Denmark v. Skatteministeriet*, tuomio 26.2.2019.

Yhdistetyt asiat C-116/16, ja C-117/16, *Skatteministeriet v. T Danmark ja Skatteministeriet v. Y Denmark Aps*, tuomio 26.2.2019.

Asia C-135/17, *X GmbH v. Finanzamt Stuttgart – Körperschaften*, tuomio 26.2.2019.

Asia T-516/18, *Luxemburg v. Euroopan komissio*, vireillä, tarkistettu 25.4.2019.

Asia T-525/18, *ENGIE Global LNG Holding ja muut v. Euroopan komissio*, vireillä, tarkistettu 25.4.2019.

### ***Julkisasiamiehen ratkaisuehdotukset***

Julkisasiamies Léger'n ratkaisuehdotus asiassa C-196/04, *Cadbury Schweppes ja Cadbury Schweppes Overseas v. Commissioners of Inland Revenue*, 2.5.2006.

Julkisasiamies Geelhoed'n ratkaisuehdotus asiassa C-524/04, *Test Claimants in the Thin Cap Litigation v. Commissioners of Inland Revenue*, 29.6.2006.

Julkisasiamies Kokott'n ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-115/16, *N Luxembourg v. Skatteministeriet*, C-118/16, *X Denmark A/S v. Skatteministeriet* ja C-119/16, *C Danmark I v. Skatteministeriet*, 1.3.2018.

Julkisasiamies Kokott'n ratkaisuehdotus asiassa C-117/16, *Skatteministeriet v. Y Denmark Aps*, 1.3.2018.

Julkisasiamies Kokott'n ratkaisuehdotus asiassa C-299/16, *Z Denmark v. Skatteministeriet*, 1.3.2018.

### ***Euroopan komissio***

SA.44888, *Engie*, päätös 20.06.2018.

### ***Muut oikeustapaukset***

*Gregory v. Helvering*, 293 U.S. 465 [1935] (Yhdysvallat).

*Inland Revenue Commissioners v. Duke of Westminster* [1936] A.C. 1; 19 TC 490 (Iso-Britannia).

*Summa Holdings v. Commissioner of Internal Revenue*, No. 16-1712, US Ct. App. Sixth Circuit, 16.2.2017. (Yhdysvallat).

### **Muut lähteet**

EY: "Global Tax Alert: Swedish Tax Committee proposes Mandatory Disclosure Regime", 21.01.2019, saatavilla osoitteesta [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Swedish\\_Tax\\_Committee\\_proposes\\_Mandatory\\_Disclosure\\_Regime/\\$FILE/2019G\\_012873-18Gbl\\_Sweden%20-%20Mandatory%20Disclosure%20Regime%20proposed.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Swedish_Tax_Committee_proposes_Mandatory_Disclosure_Regime/$FILE/2019G_012873-18Gbl_Sweden%20-%20Mandatory%20Disclosure%20Regime%20proposed.pdf) (katsottu 13.03.2019).

*Haslehner, Werner – Kofler, Gerog W.:* ”Three Observations on the Danish Beneficial Ownership Cases”, Kluwer International Tax Blog 13.03.2019, Kluwer Law International 2019, saatavilla osoitteesta <http://kluwertaxblog.com/2019/03/13/three-observations-on-the-danish-beneficial-ownership-cases/> (katsottu 13.03.2019.)

*Hultqvist, Anders:* ”Roles and responsibilities in prevention of tax avoidance: Are we in or out of balance?”, luento seminaarissa ”Tax jurisprudence of 2020’s – is everything about tax avoidance?”, Helsinki 23.3.2018.

Monsenego, Jérôme: ”The Engie case: some open questions on the EU State aid rules and the prevention of tax avoidance”, Kluwer Competition Law Blog 10.9.2018, Kluwer Law International 2018, saatavilla osoitteesta <http://competitionlawblog.kluwercompetition-law.com/2018/09/10/engie-case-open-questions-eu-state-aid-rules-prevention-tax-avoidance/> (katsottu 13.3.2019).

*OECD:* ”Glossary of Tax Terms”, OECD 2018, saatavilla osoitteesta <http://www.oecd.org/ctp/glossaryoftaxterms.htm> (katsottu 25.12.2018).

*Ottosen, Arne Møllin:* ”The beneficial ownership-cases”, luento seminaarissa ”IFA Nordic Regional Tax Conference 2019”, Helsinki 14.3.2019.

*Rapo, Petteri:* ”Hallittu kansainvälisen veroriidan ratkaisuprosessi”, luento seminaarissa ”Keskuskauppakamarin Suuri Veropäivä 2018”, Helsinki 3.10.2018. Seminaarin kirjallisessa tiivistelmässä s. 77-92.

*Valtiovarainministeriö:* ”Suomi allekirjoitti monenkeskisen yleissopimuksen”, Valtiovarainministeriön tiedote 8.6.2017, saatavilla osoitteesta [https://vm.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/suomi-allekirjoitti-monenkeskisen-verosopimuksen](https://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/suomi-allekirjoitti-monenkeskisen-verosopimuksen) (katsottu 21.11.2018).

*Vanistendael, Frans:* ”ATAD: From Abuse to Base Erosion, How did we get there?”, luento seminaarissa ”IFA Nordic Regional Tax Conference 2019”, Helsinki 15.3.2019.



*Whitehead, Simon:* "Recent Cases on Defences: Fiscal Cohesion, Tax Allocation and Avoidance", luento seminaarissa "Copenhagen EU Tax Law Conference", Kööpenhamina 21.9.2018.

*Äimä, Kristiina:* "Vaihtoehtoiset riidanratkaisumenetelmät kansainvälisissä riidoissa verovelvollisen oikeusturvanäkökulmasta", luento seminaarissa "Yliopiston veropäivä", Helsinki 14.12.2018.

## Lyhenneluettelo

ATAD	Neuvoston direktiivi (EU) 2016/1164 sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta
ATAD II	Neuvoston direktiivi (EU) 2017/952 direktiivin (EU) 2016/1164 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse verokohtelun eroavuuksista kolmansien maiden kanssa
BEPS	OECD:n ja G20:n yhteinen hanke veropohjan rapautumisen ja voitonsiirtojen ehkäisemiseksi
CCTB	Yleinen yhteinen yhteisöveropohja
CCCTB	Yleinen yhteinen yhdistetty yhteisöveropohja
CTA	Mukaan luettu verosopimus
emo-tytäryhtiödirektiivi	Neuvoston direktiivi 2011/96/EU eri jäsenvaltioissa sijaitseviin emo- ja tytäryhtiöihin sovellettavasta yhteisestä verojärjestelmästä myöhempien muutoksineen
ETA	Euroopan talousalue
ETA-sopimus	Euroopan talousalueesta 2.5.1992 tehty sopimus
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin

EVL	Laki elinkeinotulon verottamisesta 360/1968 myöhempien muutoksineen
G20	19 taloudellisesti johtavan maan sekä Euroopan unionin edustuksen muodostama ryhmä
GAAR	Yleinen veronkiertosäännös ( <i>General Anti-Avoidance Rule</i> )
HE	Hallituksen esitys
Ibid.	Viittauksen kohde sama kuin edellisessä
IlmoitusvelvL	Laki tulojen ilmoittamisvelvollisuudesta kunnallisverotusta varten (kumottu) 43/1919
IMF	Kansainvälinen valuuttarahasto ( <i>International Monetary Fund</i> )
KHO	Korkein hallinto-oikeus
korko-rojaltidirektiivi	Neuvoston direktiivi 2003/49/EY eri jäsenvaltioissa sijaitsevien lähiyhtiöiden välisiin korko- ja rojaltimaksuihin sovellettavasta yhteisestä verotusjärjestelmästä 3.6.2003 myöhempien muutoksineen
MLI	Monenkeskinen yleissopimus, jolla toteutetaan verosopimuksiin liittyvät toimenpiteet veropohjan rapautumisen ja voiton siirron estämiseksi
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
PPT	Pääasiallisen tarkoituksen testi ( <i>Principal Purpose Test</i> )

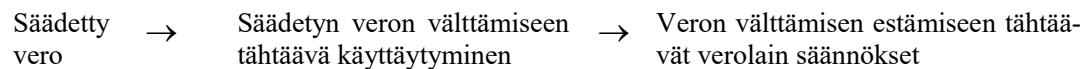
raportointidirektiivi	Neuvoston direktiivi (EU) 2018/822, annettu 25 päivänä toukokuuta 2018, direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse raportoitavia rajatylittäviä järjestelyjä koskevasta pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla
riitadirektiivi	Neuvoston direktiivi (EU) 2017/1852, annettu 10 päivänä lokakuuta 2017, veroriitojen ratkaisumekanismeista Euroopan unionissa
SAAR	Erityinen veronkiertosäännös ( <i>Special Anti-Avoidance Rule</i> )
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
TAAR	Kohdistettu veronkiertosäännös ( <i>Targeted Anti-Avoidance Rule</i> )
TVL	Tuloverolaki 1535/1992 myöhempien muutoksineen
UM	Ulkoministeriö
VaVM	Valtiovarainkunnan mietintö
VerL	Verotuslaki 482/1958
VM	Valtiovarainministeriö
VML	Laki verotusmenettelystä 1558/1995 myöhempien muutoksineen

yritysjärjestelydirektiivi Neuvoston direktiivi 2009/133/EY eri jäsenvaltioissa olevia yhtiöitä koskeviin sulautumisiin, jakautumisiin, osittaisjakautumisiin, varojensiirtoihin ja osakkeiden vaihtoihin sekä eurooppayhtiön (SE) tai eurooppaosuuskunnan (SCE) sääntömääräisen kotipaikan siirtoon jäsenvaltioiden välillä sovellettavasta yhteisestä verojärjestelmästä 19.10.2009 myöhempine muutoksineen

# 1. Johdanto

## 1.1 Veronkiertosääntelyn taustaa

Erityyppiset veronkiertosäännökset<sup>1</sup> ja veronkierron<sup>2</sup> estämistä koskevat doktriinit eivät itessään ole uusi ilmiö. Varsinaisten yleisten veronkiertosäännösten tarkkaa alkuperää ei ole myöskään ongelmatonta hahmottaa ilmiön pitkäaikaisuuden vuoksi.<sup>3</sup> Luonnollisena lähtökohtana alkuperää määritettäessä voidaan pitää sääntelyn varsinaisen kohteen, veronkierron historiaa.<sup>4</sup> Veronkierron historia puolestaan kytkeytyy erityisesti tuloverotuksen, mutta myös muiden verolajien historiaan.<sup>5</sup> Verotusta koskevan sääntelyn ja sen seurauksena verosubjekteissa tapahtuvan käyttäytymismuutoksen dynamiikasta seuraa, että varsinaisen veronkierron täytyy ilmetä jossakin muodossa ennen kuin siihen voidaan kohdistaa ehkäiseviä toimenpiteitä. Toisin sanoen veronkiertoon puuttuva lainsäädäntö ei voi olla proaktiivista, sillä ihmisten käyttäytymistä on hyvin vaikeaa tyhjentävästi ennakoida.<sup>6</sup> Veronkierron dynamiikkaa voidaan hahmottaa seuraavan kaavion kautta:



<sup>1</sup> Veronkiertosäännökset voidaan jaotella yleisiin veronkiertosäännöksiin (*General Anti-Avoidance Rule, GAAR*) ja erityisiin veronkiertosäännöksiin (*Special Anti-Avoidance Rule, SAAR*). SAAR on soveltamisalaltaan GAAR:ia täsmällisempi kohdistuen yleensä tiettyyn säädökseen tai säännösten kokonaisuuteen. Näiden lisäksi varsinkin Iso-Britanniassa käytetään ns. kohdistettuja veronkiertosäännöksiä (*Targeted Anti-Avoidance Rule, TAAR*). TAAR poikkeaa yleisistä ja erityisistä veronkiertosäännöksistä siten, että TAAR on soveltamisalaltaan vieläkin kapeampi. Käytännössä TAAR kohdistuu yksittäiseen toimenpiteeseen tai säännökseen. Yleisten ja erityisten veronkiertosäännösten rajanvedosta ks. mm. *Knuutinen* 2012, s. 10-12. Kohdistetuista veronkiertosäännöksistä tarkemmin ks. mm. *Burchner – Cape – Hodkin* 2018, s. 823-824.

<sup>2</sup> Veronkierron määrittelystä sekä verosuunnittelun ja veronkierron välisestä rajanvedosta ks. jakso 2.

<sup>3</sup> Viime kädessä veronkiertosääntelyn alkuperä voidaan johtaa roomalaisen oikeuden *fraus legis* -käsitteestä, joka koskee epäaidon oikeustoimen toteuttamista. Käsitteen merkityssisältö on esimerkiksi eteläafrikkalaisessa oikeuskäytännössä hahmotettu kolmitasoisesti: 1) oikeustoimen muotoilu siten, että laki ei sovellu siihen; 2) oikeustoimen muotoilu siten, että se on lain sanamuodon mukainen olematta lain tarkoituksen mukainen; tai 3) oikeustoimen epäsuora toteuttaminen lain kieltäessä jonkin oikeustoimen suoran toteuttamisen. Jaottelusta tarkemmin ks. *Hutchinson, Andrew – Hutchinson, Dale* 2014, s. 69-70.

<sup>4</sup> Vanhemmista veronkiertotapauksista on nostettava esille esimerkiksi Iso-Britanniassa vuonna 1696 säädetty ikkunavero (*window tax*), jonka suuruus perustui rakennuksen ikkunoiden määrään. Veroa ei pidetty yleisesti legitiiminä ja sitä kierrettiin mm. laudoittamalla ikkunoita. Ikkunaverosta tarkemmin ks. *Oates – Schwab* 2015, s. 163-179.

<sup>5</sup> *Palan – Murphy – Chavagneux* 2013, s. 114

<sup>6</sup> Veroasteen vaikutusta ihmisten käyttäytymiseen voidaan yksinkertaistaen kuvata esimerkiksi ns. *Lafferin käyrällä*. *Lafferin käyrässä* verotuotot nousevat veroasteen mukana tiettyyn pisteeseen asti, jonka jälkeen ne alkavat laskea. Teoria ei ole ongelmaton, sillä se on pitkälle yksinkertaistettu ja jättää huomiotta esimerkiksi erilaisten vähennysten vaikutukset. *Lafferin käyrästä* lisää ks. mm. *Middleton* 2010, s. 412-417.

Voitaneen todeta, että perusteet veronkiertosääntelylle ulottuvat useiden vuosisatojen päähän, sillä verosuunnittelua ja veronkiertoa on ollut niin kauan kuin veroja ja veronluonteisia maksujakin. Tästä huolimatta veronkierron estämiseen tähtäävien yleislausekkeiden ja oikeuskäytäntöön perustuvien veronkiertodoktriinien osalta mittavin kehitys on kuitenkin tapahtunut kehittyneissä talouksissa vasta 1900-luvulla. Esimerkiksi Suomessa nykymuotoinen yleinen veronkiertosäännös säädettiin alun perin vuoden 1958 verotuslain (482/1958, VerL) 56 §:ssä.<sup>7</sup> 1900-luvun ensimmäisellä puoliskolla säädettiin alkuperäiset veronkiertosäännökset Suomen lisäksi myös mm. Ranskassa (1941), Argentiinassa (1941) ja Luxemburgissa (1941).<sup>8</sup> Myös common law -maissa syntyi juurikin 1900-luvun alkupuolella erittäin merkittävää oikeuskäytäntöä veronkiertoon liittyen. Oikeuskäytännöstä on etenkin nostettava esille vuoden 1936 *Duke of Westminster* -tapaus<sup>9</sup> Iso-Britanniassa sekä Yhdysvalloissa 1935 käsitelty *Gregory v. Helvering* -tapaus<sup>10</sup>. Näillä tapauksilla on ollut hyvin merkittävä vaikutus common law -maiden veronkiertoa koskevan doktriinin kehityksessä ja ne ovat vielä nykyäänkin osa relevanttia oikeuskäytäntöä.<sup>11</sup>

2000-luvulle ja varsinkin 2010-luvulle tultaessa on ollut havaittavissa selkeä painopisteen muuttuminen verolainsäädännön kehityksessä. Aikaisemmin verotusta koskevat lainsäädäntöratkaisut ovat perustuneet pääosin kansalliseen valmisteluun, mutta 1900-luvun jälkimmäisellä puoliskolla erityisesti EU-vero-oikeus<sup>12</sup> alkoi hyvin merkittävällä tavalla vaikuttaa EU:n jäsenvaltioiden verotukseen. 2010-luvulla rajat ylittävän verotuksen kehitystyö on edennyt EU-tasolta yhä kansainvälisemmäksi ennen muuta OECD:n<sup>13</sup> ja G20-maiden yhteisen *Base*

---

<sup>7</sup> Nyk. Verotusmenettelystä annetun lain (VML, 1558/1995) 28 §. Ensimmäisen kerran veronkiertämisen estämiseen tähtäävästä yleislausekkeesta säädettiin jo vuonna 1923 tulojen ilmoittamisvelvollisuudesta kunnallisverotusta varten annetun lain (43/1919, IlmoitusvelvL) 16 §:n muutoksessa (277/1923), jossa yleislauseke sisällytettiin IlmoitusvelvL:n 16 §:n 2 momenttiin. VML 28 §:ää edeltäneen VerL 56 §:n lainsäädäntöhistoriasta tarkemmin, ks. *Voipio* 1968, s. 97-100.

<sup>8</sup> *Rosenblatt – Tron* 2018, s. 31.

<sup>9</sup> *IRC v Duke of Westminster* [1936] AC 1.

<sup>10</sup> *Gregory v. Helvering*, 293 US 465 (1935).

<sup>11</sup> Esimerkiksi *Gregory v. Helvering* -tapaukseen on viitattu tuoreemmassa yhdysvaltalaisessa oikeuskäytännössä mm. tapauksessa *Summa Holdings v. Commissioner of Internal Revenue*, No. 16-1712, US Ct. App. Sixth Circuit, 16.2.2017. Tapauksesta tarkemmin ks. *Valente* 2018, s. 17.

<sup>12</sup> EU-vero-oikeudella viitataan tässä välillistä ja välitöntä verotusta koskevaan EU-oikeudelliseen sääntelyyn. EU-oikeus on perinteisesti jaoteltu primääri- ja sekundäärioikeuteen, jossa primäärioikeuden muodostavat EU:n jäsenvaltioiden väliset sopimukset, joihin EU:n toimivalta perustuu. Sekundäärioikeudella tarkoitetaan säädöksiä, joita EU:n toimielimet antavat perussopimusten mukaisten tehtäviensä toteuttamiseksi, eli asetuksia, direktiivejä ja päätöksiä sekä EU:n solmimia kansainvälisiä sopimuksia. Näiden lisäksi EU-oikeuden sisältöä tämentävät Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisut, jotka koskevat perussopimusten tulkintaa. EU-oikeudellisista yleiskäsitteistä lisää ks. *Erkkilä - Tiilikainen* 2012, s. 11-59.

<sup>13</sup> Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (*Organisation for Economic Cooperation and Development*)

*Erosion and Profit Shifting* (BEPS) -projektin ja sen täytäntöönpanon myötä. BEPS-hankkeen seurauksena kansainvälistä verotusta koskevan sääntelyn määrä on huomattavasti lisääntynyt ja sääntelyn painopiste on samalla siirtynyt rajat ylittävän liiketoiminnan tukemisesta rajat ylittävän veronkierron torjumiseen. Näin ollen BEPS-hanketta on ehdottomasti pidettävä yhtenä merkittävimmistä kansainväliseen verotukseen vaikuttaneista hankkeista.

## 1.2 Veronkiertosääntelyn kansainvälistymisen taustasta

Kansainvälisen veronkiertosääntelyn taustalla voidaan nähdä ennen muuta kansainvälisen verosuunnittelun yleistymisen. Nykyisin esimerkiksi erilaiset *offshore* -rakenteet<sup>14</sup> eivät ole epätavanomaisia, vaan niitä voidaan pitää jopa verraten yleisesti hyödynnettyinä rakenteina kansainvälisessä verosuunnittelussa. Yhä innovatiivisemmat kansainväliset verosuunnittelukeinot ovat osoittautuneet myös erittäin tehokkaiksi, jolloin paine niiden sääntelemiseksi on vastaavasti kasvanut.<sup>15</sup> Veropohjaan suoraan kohdistuvan vaikutuksen lisäksi kansainvälinen verosuunnittelu on ollut omiaan aiheuttamaan häiriöitä verotulojen jakautumisessa eri valtioiden välillä, kun veronalaisia tulovirtoja on kanavoitu matalan tai olemattoman verotuksen valtioihin.<sup>16</sup>

Erinomainen esimerkki tästä kehityksestä on ns. *Double Irish with a Dutch sandwich* -järjestely, jossa oli pelkistettynä kyse lainmukaisesti toteutetusta voitonsiirrosta. Järjestely tuli tunnetuksi siitä, että erityisesti tietyt yhdysvaltalaiset monikansalliset teknologia-alan yritykset hyödynsivät sitä. Järjestelyn ensimmäisessä vaiheessa yhdysvaltalainen yritys perusti Bermudalle Irlannissa rekisteröidyn tytäryhtiön, jolle siirrettiin aineettomia oikeuksia. Toisessa vaiheessa perustettiin toinen tytäryhtiö Irlantiin ja kolmas Hollantiin. Viimeistelyvaiheessa Bermudalla sijaitseva irlantilainen yhtiö lisensoi omistamansa aineettomat oikeudet hollantilaiselle tytäryhtiölle, joka maksoi niistä rojalteja Irlannissa sijaitsevan yhtiön kautta Bermudalla sijaitsevalle tytäryhtiölle. Järjestelyn seurauksena yhdysvaltalaisen yrityksen tulot ulkomailta kanavoituivat minimoidulla verorasituksella Bermudalle, joka ei peri yhteisöveroa. Myös Yhdysvaltojen ja Bermudan välille kehitettiin erinäisiä tulonsiirtojärjestelyjä, joiden avulla Bermudalle kertyneet tulot saatiin kotiutettua lopulta Yhdysvaltoihin verotehokkaalla tavalla.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> *Offshore* -rakenteilla viitataan tässä sellaisiin rakenteisiin, joissa hyödynnetään ns. veroparatiisivaltioita mm. perustamalla tällaisiin valtioihin holdingyhtiöitä liiketoimintaa harjoittaessa muissa valtioissa. Veroparatiisivaltioille ei ole yksiselitteistä määritelmää, mutta veroparatiisivaltion eräänlaisina tunnusmerkistötekijöinä voidaan pitää mm. alhaisia verokantoja etenkin yhteisöveron osalta, pankkien tiukkoja salassapitomääräyksiä, kansainvälisten tietojenvaihtosopimusten puutetta sekä omistussuhteiden läpinäkyvyyden puutetta. Veroparatiiseista ks. mm. *Kuortti* 2012, s. 414-428.

<sup>15</sup> Komission ehdotus neuvoston direktiiviksi sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta, s. 9.

<sup>16</sup> *de la Feria* 2017, s. 110.

<sup>17</sup> *Loomis* 2012, s. 836-842.



Viime vuosina suuren yleisen tietoon on tullut yhä uusia verosuunnittelurakenteita, jotka yhdessä verotusvallan jakautumiseen liittyvien ongelmien kanssa ovat veropoliittisella tasolla lisänneet aivan uudella tavalla painetta kansainvälisen verotuksen yhdenmukaistamiseksi.<sup>18</sup> Verotusta ja veronkiertoa koskeva sääntely onkin juuri poliittisen paineistuksen seurauksena kansainvälistynyt yhä kiihtyvällä tahdilla 1900-luvun loppupuolelta aina nykyhetkeen asti. Tämän kehityksen eräänlaisena huipentumana voidaan pitää edellä mainittua BEPS-projektia. Huomionarvoista BEPS-projektissa on se, että kuten sen nimestäkin voidaan päätellä, kyseessä on lähes<sup>19</sup> yksinomaan *veronkierron ja -välttämisen torjuntaan* keskittynyt, kansainvälisesti koordinoitu yhteistyöprojekti. BEPS-projekti on myös osoitus viime vuosien tiivistä muutostahdistä kansainvälistä verotusta koskien, sillä koko BEPS-projektin läpivienti hyväksynnästä loppuraporttiin asti kesti ainoastaan kaksi vuotta.<sup>20</sup> Loppuraportin myötä alkaneen implementointivaiheen toistaiseksi tärkeimpänä saavutuksena voidaan pitää monenkeskisen yleissopimuksen (*Multilateral instrument*, jäljempänä ”MLI”)<sup>21</sup> allekirjoittamista 7. kesäkuuta 2017.<sup>22</sup>

BEPS-projektin seurauksena OECD lisäsi vuoden 2017 malliverosopimukseen väärinkäytösten torjumiseen tarkoitetun yleisen veronkiertosäännöksen, ns. pääasiallisen tarkoituksen testin (*Principal Purpose Test*, jäljempänä ”PPT” tai ”PPT-määräys”). Asiallisesti saman sisältöinen veronkiertosäännös sisällytettiin myös monenkeskiseen yleissopimukseen oletusarvoisena väärinkäytösten torjuntamuotona. Tätä ennen OECD:n malliverosopimuksessa ei ole ollut ns. ohjaavaa periaatetta<sup>23</sup> luukuun ottamatta yleistä veronkiertonormia.<sup>24</sup>

---

<sup>18</sup> Em. *Double Irish with a Dutch sandwich* -rakenteen lisäksi voidaan nostaa esille nk. *Panaman paperit* -vuoto, joka koski panamalaista lakitoimistoa, joka oli perustanut yli 214.000 *offshore* -yhtiötä ympäri maailmaa sijoitustutuneiden edunsaajien hyväksi. Panaman papereit -vuodosta ks. mm. *Field* 2017, s. 35-41.

<sup>19</sup> BEPS-projektin toimenpide 1 koskee digitaalisen talouden verokysymyksien selvittämistä, eikä sillä ole suoranaisesti vastaavaa yhteyttä varsinaiseen veron kiertämiseen kuin muilla projektin toimenpiteillä.

<sup>20</sup> BEPS-projekti aloitettiin syyskuussa 2013 ja sen loppuraportti annettiin jo 15.-16. marraskuuta 2015. Tämän jälkeen siirryttiin välittömästi implementointivaiheeseen, joka jatkuu edelleen. BEPS-projektin taustasta lisää ks. *OECD* 2017, s. 9-10.

<sup>21</sup> Monenkeskinen yleissopimus, jolla toteutetaan verosopimukseen liittyvät toimenpiteet veropohjan rapautumisen ja voitonsiirron estämiseksi, eng. *multilateral convention to implement tax treaty related measures to prevent base erosion and profit shifting*. Asiallisesti ottaen kysymys on valtioiden yhdessä sopimista muutoksista, jotka tullaan lisäämään ao. valtioiden verosopimuksiin. MLI:n terminologissa sopimuksia, joihin MLI:n säännökset implementoidaan, kutsutaan mukaan luetuiksi verosopimuksiksi (*Covered Tax Agreement*). MLI:n systematiikasta tarkemmin ks. mm. *Kleist* 2018, s. 34-37 ja *Scherleitner* 2018, s. 135.

<sup>22</sup> MLI:n allekirjoitti yhteensä 68 valtiota. MLI:n allekirjoittamisesta lisää ks. *VM* 2017.

<sup>23</sup> Ohjaava periaate ei sisältynyt malliverosopimuksen sopimustekstiin, vaan se oli malliverosopimuksen kommentaarin sisältämä ohjesääntö, jonka mukaan verosopimusedut suositeltiin evättävän väärinkäytöstapauksissa. OECD:n ohjaavasta periaatteesta tarkemmin ks. jäljempänä s. 29.

<sup>24</sup> *Wahlroos* 2018, s. 327.

BEPS-projektin läpiviennin vaikutukset ovat ulottuneet myös EU-oikeudellisen sääntelyn määrään ja sisältöön, minkä kautta vaikutukset ovat kanavoituneet myös jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön.

EU-tasolla verotuksen sääntelyssä on veronkierron ja haitallisen verokilpailun estämisen lisäksi kyse myös sisämarkkinoiden toimivuuden tehostamisesta. Jos verotukseen liittyviä tavoitteita asetetaan EU-oikeudellisessa sääntelyssä tärkeysjärjestykseen, tulee sisämarkkinoiden tehokkaan toteutumisen olla aina ensisijainen tavoite.<sup>25</sup> Tämän tavoitteen ensisijaisuus on johdettavissa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEUT) 26 artiklan 1 ja 2 kohdasta, joissa luodaan perusta sisämarkkinoille. Sisämarkkinoiden luomisella tarkoitetaan sellaisen alueen luomista ja ylläpitoa, jolla ei ole toimivien markkinoiden näkökulmasta sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien (ts. *perusvapauksien*) vapaa liikkuvuus taataan perussopimusten määräysten mukaisesti.<sup>26</sup> Näin ollen voidaan todeta, että esimerkiksi juuri veronkierron ja haitallisen verokilpailun estämisellä pyritään tehostamaan sisämarkkinoiden toteutumista. Tämä tuodaan esille nimenomaisesti EU:n veronkierron estämistä koskevan direktiivin 2016/1164 (jäljempänä ATAD tai veronkiertodirektiivi)<sup>27</sup> perustelujen 5 kohdassa, jossa todetaan seuraavaa:

”On tarpeen vahvistaa säännöt veropohjan rapautumisen torjumiseksi sisämarkkinoilla ja sen estämiseksi, että voittoja siirretään sisämarkkinoiden ulkopuolelle. Kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi on tarpeen vahvistaa säännöt seuraavilla aloilla: koron vähennyskelpoisuuden rajoittaminen, maastapoistumisvero, yleinen veronkierron vastainen sääntö, ulkomaisia väliyhtiöitä koskevat säännöt ja säännöt verokohtelun eroavuuksiin perustuviin veroetuihin puuttumiselle. Kun kyseisten sääntöjen soveltaminen johtaa kaksinkertaiseen verotukseen<sup>28</sup>, verovelvollisten olisi saatava huojennus toisessa jäsenvaltiossa tai kolmannessa maassa maksetusta verosta. Näillä säännöillä ei siten olisi pelkästään pyrittävä estämään veron kiertämistä vaan myös vältettävä kaksinkertaisen verotuksen kaltaisten muiden esteiden luominen markkinoille.”

---

<sup>25</sup> De Broe 2008, 745.

<sup>26</sup> Weckström 2016, s. 176.

<sup>27</sup> Neuvoston 12 heinäkuuta 2016 antama direktiivi (EU) 2016/1164 sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta. Direktiivi tunnetaan yleisesti nimellä *Anti Tax Avoidance Directive* (suom. veronkiertodirektiivi), josta käytetään tavallisesti lyhennettä ATAD tai ATAD I. Tässä tutkielmassa ko. direktiiviin viitataan termillä ”veronkiertodirektiivi” tai ”ATAD”. Todettakoon, että veronkiertodirektiiviä on täydennetty 29.5.2017 annetulla direktiivillä 2017/952, josta käytetään useissa yhteyksissä lyhennettä ”ATAD II”. ATAD II:lla täydennettiin ATAD:n sääntelyä koskien direktiivin soveltamisalaa, ns. hybriditilanteita ja käänteisen hybridin verokohtelua sekä kaksoisasumiskonflikteja.

<sup>28</sup> Kaksinkertainen verotus voi olla *juridista* tai *taloudellista*. *Juridisella* kaksinkertaisella verotuksella tarkoitetaan yhden verovelvollisen saaman tulon verottamista kahteen kertaan. *Juridisesta* kaksinkertaisesta verottamisesta on erotettava *taloudellinen* kaksinkertainen verotus, jolla viitataan saman tulon verottamiseen kahdella eri verovelvollisella.

Vaikka ATAD perustuu suoraan BEPS-projektin implementointiin<sup>29</sup>, on sen johdanto-osasta nähtävissä, että veronkierron estäminen on myös nähty mahdollisena esteenä sisämarkkinoiden toteutumiselle. Kuten ATAD:n johdanto-osan yllä siteeratusta kohdasta ilmenee, yhtenä keinona veronkierron poistamiseksi ja tätä kautta sisämarkkinoiden tehostamiseksi nähtiin yleisen veronkierron vastaisen säännön vahvistaminen. ATAD 6 artikla sisältääkin ensimmäisen EU-tasoisen *yleisen* veronkiertosäännöksen, joka jäsenvaltioiden on tullut implementoida kansalliseen lainsäädäntöönsä 1.1.2019 mennessä. ATAD 6 artiklan ja PPT-määräyksen laajan käyttönoton myötä rajat ylittävää toimintaa koskee nyt kaksi yleistä veronkiertosäännöstä, joiden yhteensopivuus ei ole itsestäänselvyys.

Sekä ATAD 6 artikla että verosopimuksiin ja monenkeskiseen yleissopimukseen sisällytetty PPT-määräys toteuttavat osaltaan BEPS-projektin toimenpidettä 6, jonka ensisijainen tavoite on torjua verosopimuksiin perustuvien veroetujen oikeudetonta hyödyntämistä (ns. *treaty shopping*).<sup>30</sup> Luonteeltaan molemmat normit ovat yleisiä veronkiertosäännöksiä, joiden nojalla tiettyyn järjestelyyn tai toimenpiteeseen liittyvä veroetu voidaan evätä. OECD:n toimenpidettä 6 koskevassa loppuraportissa<sup>31</sup> ehdotettiin *treaty shoppingin* estämiseksi joko ns. *Limitation of Benefits* -ehtoa (jäljempänä ”LOB”) tai PPT-määräystä. LOB on monimutkainen veronkiertosäännös, jonka soveltamisala on pyritty kohdistamaan tarkasti tiettyihin toimenpiteisiin.<sup>32</sup> PPT on sanamuodoltaan paljon yksinkertaisempi ja vastaa asiallisesti ottaen yleistä veronkiertosäännöstä.

### 1.3 Ongelmanasettelu, tutkimusmenetelmä ja rakenne

#### 1.3.1 Ongelmanasettelu ja rajaukset

Eri veronkiertosäännösten soveltamisalojen voidaan nykyisin katsoa muodostuvan kansainvälisestä, EU-vero-oikeudellisesta ja kansallisesta tasosta.<sup>33</sup> Tasot eivät ole täysin irrallisia

---

<sup>29</sup> Ks. ATAD:n johdanto-osan 1-3 kohdat.

<sup>30</sup> OECD 2015, s. 9. ATAD 6 artikla ei kohdistu suoraan verosopimusetuihin, vaan kansalliseen verolakiin. Ks. alajakso 5.2.1.

<sup>31</sup> OECD: *Preventing the Granting of Treaty Benefits in Inappropriate Circumstances, Action 6 - 2015 Final Report*

<sup>32</sup> Yhdysvaltain ja Iso-Britannian välisen vuoden 2001 verosopimuksen 23 artikla sisältää tyypillisen LOB-määräyksen, joka on yhteensä n. viisi ja puoli sivua pitkä artikla. Koska LOB ei ole yleislausekkeen tyyppinen veronkiertosäännös, ei sitä käsitellä tarkemmin tässä tutkielmassa yksittäisiä viittauksia lukuun ottamatta.

<sup>33</sup> Vastaavasta kolmijaosta ks. myös Andersson – Linnakangas – Frände 2016, s. 67-70.

toisistaan, vaan ne voivat muodostua joissain tapauksissa päällekkäisiksi erityisesti veronkiertosäännöksiin tyypillisesti liittyvän sanamuodon yleisyyden vuoksi. Tällaisissa soveltamisalojen ”yhteentörmäyksissä” joudutaan väistämättä tilanteisiin, joissa eri tasojen veronkiertosäännösten välisiin ristiriitoihin tulee löytää ratkaisu. Pahimmillaan yhdessä ja samassa yksittäisessä tapauksessa voi olla käsillä tilanne, jossa kolmen eri tason veronkiertosäännösten yhteensovittamiseen liittyvät ongelmat tulisi pystyä ratkaisemaan kerralla.

Tasojen vuorovaikutusta tarkasteltaessa yleisesti, veronkiertosäännösten erityispiirteet siivuttaen, voidaan paikantaa vakiintuneita ja yleisesti hyväksytyjä sääntöjä, joiden avulla yhteensovittaminen toteutetaan. Esimerkiksi verotuksessa verosopimukset ovat vakiintuneita instrumentteja, joilla valtioiden keskinäistä verotusvaltaa säännellään. EU-oikeudessa kansainvälinen ja kansallinen taso yhteensovitetaan vuorostaan perussopimusten tulkinnan kautta ja erityisesti EUT:n muotoilemaa tulkintalinjaa noudattamalla. Yleisemminkin voitaneen lähteä siitä, että yhteensovittamisongelmien ratkaisuun voidaan löytää johtoa joko suoraan kansallisesta oikeuskäytännöstä tai vaihtoehtoisesti EUT:n oikeuskäytännöstä.

Jokaisella tasolla on siten verotuksessa omat sääntönsä, joiden mukaan yksittäistapauksessa tietty säännös voi kumota sen kanssa ristiriitaisen säännöksen ja samaa asiaa koskevat, soveltamisalaltaan jossain määrin poikkeavat säännökset voidaan sovittaa yhteen. Esimerkiksi kansainvälisen ja kansallisen tason väliset ristiriitatilanteet on useimmiten mahdollista ratkaista kansallisen tason ja verosopimuksen yhteensovittamista koskevien sääntöjen avulla. Kansainvälisen ja EU-oikeudellisen tason ristiriitatilanteita koskee edellä esitettyyn viitaten verraten laaja EUT:n oikeuskäytäntö. Eri tasojen veronkiertosäännösten osalta vakiintuneiden sääntöjen soveltamiskelpoisuus kuitenkin hämärtyy. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, ettei ole täysin selvää, miltä osin eri veronkiertosäännösten poikkeavat toisistaan asialliselta sisällöltään. Vaikka eroavaisuus olisi sinänsä tunnistettavissa, tulee vielä erikseen hahmottaa eroavaisuuden vaikutus säännösten tulkintaan. Näin ollen on olemassa riski siitä, että eroavaisuudet ja niiden merkitys jää yksittäiseltä verolain soveltajalta ymmärtämättä. Toiseksi eroavaisuuksien piilevä kompleksisuus herkästi johtaa siihen, että eroavaisuuksien muodostama epäsymmetria ei ole vaikeuksista ratkaistavissa. Sinänsä ratkaisuun voidaan päätyä esimerkiksi jättämällä osia veronkierosäännöksestä soveltamatta, jos osien soveltaminen johtaisi esimerkiksi toista, säännöshierarkiassa korkeammassa asemassa olevaa säännöstä tiu-

kempan lopputulokseen. Toisaalta säännöksiä voi olla myös mahdollista soveltaa yhdenmukaisesti siten, ettei osakaahan tarvitse jättää soveltamatta. Jälkimmäistä vaihtoehtoa voitaneen pitää ihanteellisimpana lopputuloksena, sillä tällöin myös lain sanamuoto saanee suurempaa painoarvoa tulkinnassa.

ATAD 6 artikla ja PPT muodostavat tällaisesta veronkiertosäännösten yhteentörmäystilanteesta erinomaisen arkkityypin, jonka vuoksi ne sopivat erityisen hyvin myös tämän tutkielman kohteeksi. Sekä ATAD:n 6 artiklan säännös että PPT ovat luonteeltaan monikansallisesti sovellettavia yleislausekkeita, sillä kummankaan säännöksen soveltamisala ja -edellytykset eivät ole aivan tarkkarajaisia. Lisäksi molemmat säännökset koskevat erityisesti rajat ylittäviä tilanteita, joskin ATAD:n johdanto-osasta voidaan päätellä, että sillä on suoraa vaikutusta myös kansalliseen lainsäädäntöön.<sup>34</sup> Koska molemmat säännökset soveltuvat hyvin samankaltaisiin tilanteisiin sanamuotonsa perusteella, voidaan pitää hyvin todennäköisenä, että tietyissä konkreettisissa soveltamistilanteissa niiden soveltamisalat muodostuvat päällekkäisiksi. Tällöin ei ole täysin selvää, miten säännökset tulisi käytännössä sovittaa yhteen. Säännösten samanaikainen soveltaminen ei ole ongelmattonta myöskään siitä syystä, etteivät niiden soveltamisen seuraukset ole välttämättä yhteneväiset.<sup>35</sup> Todettakoon kuitenkin, ettei säännösten soveltamisesta aiheutuvien seurausten yksityiskohtainen arviointi ja vertailu ole tutkielman tavoitteen kannalta tarpeellista, sillä tutkielmassa keskitytään säännösten soveltamisedellytysten sisältöä ja tulkintaa koskevien kysymysten selvittämiseen. Siten tutkielmassa on kyse *etukäteisarvioinnista*, kun taas säännösten soveltamisesta aiheutuvien seurausten arvioinnissa ja vertailussa olisi kysymys *jälkikäteisarvioinnista*. Tällöin kysymys säännösten soveltamisalasta ja -edellytyksistä on jo ratkaisu.

Säännösten soveltamisedellytysten kirjallista muotoa tarkasteltaessa PPT:n huomataan ulottuvan ATAD:n yleislauseketta laajemmalle. Tällöin herää kysymys erityisesti siitä, voidaanko PPT:tä soveltamalla puuttua EU-vero-oikeudellisesti yhdenmukaisella tavalla tilanteisiin, joihin ATAD:n veronkiertosäännös ei soveltamisedellytyksiensä puolesta ulottuisi.

---

<sup>34</sup> Ks. ATAD johdanto-osa, kohta 11.

<sup>35</sup> ATAD 6 (3) artiklan sanamuodon perusteella säännöksen seurauksena on verovelvollisuuden laskeminen kansallisen lainsäädännön mukaisesti siten, että tehdyt järjestelyt tai niiden sarjat jätetään huomiotta. PPT:tä soveltamalla voidaan puolestaan jättää verosopimukseen perustuva etuus tulon tai varallisuuden osalta myöntämättä.

Tämän pohdinnan keskiössä ovat EU-oikeudelliset yleiset periaatteet, sillä veronkiertosääntelyn käyttöalan laajentaminen PPT:tä soveltamalla ei ole itsestäänselvyys. Veronkiertosäännösten soveltamisalan laajentaminen direktiivisääntelyn ulkopuolelle sekä direktiivisääntelyä laajemman merkityssisällön antaminen veronkiertosäännöksen soveltamisedellytyksille merkitsee samalla EU:n perussopimuksissa säädettyjen perusvapauksien rajoittamista, mihin on lähtökohtaisesti suhtauduttava pidättyväisesti.<sup>36</sup> Tässä tutkielmassa perehdytään näihin PPT:n ja ATAD 6 artiklan yhteensopivuuteen liittyviin ongelmiin. Tutkielma sijoittuu siten EU-vero-oikeuden ja verosopimusoikeuden<sup>37</sup> rajapinnalle kuitenkin niin, että tulokulma on EU-vero-oikeudellinen. Tästä syystä kansallisen, kansainvälisen ja EU-oikeudellisen tason yhtäaikaiseen yhteensovittamiseen liittyviä kysymyksiä ei käsitellä tässä tutkielmassa laajemmalti.<sup>38</sup>

Tutkielman keskeinen tavoite on tuottaa *PPT:n soveltamista koskeva tulkintasuositus*, joka olisi mahdollisimman hyvin linjassa unionin oikeuden väärinkäyttöä koskevien sääntöjen sekä erityisesti ATAD 6 artiklan tulkinnan kanssa. Tähän tavoitteen pääseminen edellyttää kuitenkin vastaamista kysymykseen siitä, miten molempien säännösten soveltamisedellytyksiä tulisi itsessään tulkita ja minkälaisia eroavaisuuksia soveltamisedellytyksissä voidaan tunnistaa. On erittäin tärkeää kuitenkin huomioida, että eroavaisuuksilla on relevanssia vain siltä osin kuin ne johtavat säännösten yhteensopimattomuuteen. Tältä pohjalta tutkimuskysymykset voidaan esittää kronologisessa järjestyksessä seuraavasti:

- 1) Miten PPT-määräystä ja ATAD 6 artiklaa tulisi tulkita toisistaan irrallisina säännöksinä?
- 2) Mitkä ovat PPT:n ja ATAD 6:n tulkinnassa sellaisia eroavaisuuksia, jotka johtavat säännösten yhteensopimattomuuteen?
- 3) Miten säännöksiä tulisi tulkita, jotta niitä voitaisiin pitää yhteensopivina?

Kysymyksenasettelu johtaa käytännössä siihen, että viimeisen kysymyksen vastaus asiallisesti ottaen poistaa merkityksen säännösten eroavaisuuksilta. On kuitenkin niin, että vain eroavaisuuksien paikantamisen kautta voidaan päästä tutkielman keskeiseen tavoitteeseen eli

---

<sup>36</sup> Ks. esim. veropaon osalta asia C-270/83, *Avoir fiscal*, kohta 25.

<sup>37</sup> Verosopimusoikeudella tarkoitetaan valtioiden solmimien monenkeskisten ja kahdenkeskisten verosopimusten (*tax treaties*) muodostamaa kokonaisuutta. Kansainvälisen vero-oikeuden käsitteestä ja normeista tarkemmin ks. *Helminen* 2018, luku 3.

<sup>38</sup> Sanotusta huolimatta tutkielmassa tullaan viittaamaan soveltuvien osin mm. suomalaisen kansalliseen lainsäädäntöön sekä oikeuskäytäntöön, mutta lähinnä selventävässä tarkoituksessa.

sellaisen tulkintasuosituksen esittämiseen, jonka avulla molemmat säännökset voitaisiin onnistuneesti yhteensovittaa EU-oikeudellisessa kontekstissa.

Tutkimuskysymysten tarkoituksenmukaiseksi analysoinniksi mainittujen veronkiertosäännösten soveltamisedellytyksiä tutkitaan vain välittömän verotuksen osalta, eikä välillistä verotusta tarkastella enemmälti, joskin siihen liittyvää oikeuskäytäntöä hyödynnetään tulkinnan apuvälineenä.<sup>39</sup> Tutkielmassa vain ATAD 6 artiklan soveltamisedellytysten täsmällisellä määrittämisellä on merkitystä, eikä PPT:n ääri rajoja pyritä tämän vuoksi tyhjentävästi määrittämään. Tämä valinta on tehty siitä syystä, että tutkielman tavoitteen kannalta oleellista on selvittää, miten PPT voidaan sovittaa yhteen ATAD 6 artiklan kanssa siten, *että soveltaminen on linjassa EU-oikeudellisten vaatimusten kanssa*. Näin ollen sillä, kuinka pitkälle PPT-määräyksen soveltamisalaa voitaisiin EU-oikeudellisesta kontekstista irrotettuna venyttää, ei ole ratkaisevaa merkitystä.

### 1.3.2 Tutkimusmenetelmä

Edellä esitettyihin ongelmiin pyritään löytämään ratkaisu selventämällä ja systematisoimalla kansainvälisten, veronkiertoa koskevien säännösten sisältöä. Näin ollen tutkielmaa on pidettävä perinteisenä oikeustieteellisenä tutkimuksena, jonka tutkimusmenetelmänä on oikeusdogmatiikka eli lainoppi<sup>40</sup>. Systematisoinnin kautta tutkielmassa pyritään löytämään sellaisia eroavaisuuksia ATAD 6 artiklan ja PPT:n soveltamisedellytysten välillä, jotka johtavat säännösten epäsymmetriseen soveltamiseen. Näiden eroavaisuuksien tarkemman arvioinnin pohjalta pyritään tuottamaan mahdollisimman selkeä ja täsmällinen tulkintasuositus, jonka avulla säännöksiä soveltamisedellytykset saadaan yhdenmukaistettua siten, etteivät ne ole ristiriidassa keskenään tai suhteessa unionin oikeuden väärinkäyttöön. Jos tällainen tulkintasuositus kyetään tuottamaan, tutkielman tavoitteen ja tarkoituksen voidaan todeta täyttyneen.

---

<sup>39</sup> Tämä on perusteltua, sillä myös EUT:n vakiintuneessa oikeuskäytännössä EU-oikeudellisia säännöksiä tulkittaessa on huomioitu ”yhteisön oikeus kokonaisuudessaan, sen tavoitteet sekä sen kehitysaste tulkittavana olevan säännöksen tai määräyksen soveltamisajankohtana.” Ks. asia C-283/81, *CILFIT*, kohta 20.

<sup>40</sup> *Aarnio* mukaan lainopin tehtäväksi on perinteisesti määritelty oikeussääntöjen sisällön selvittäminen ja oikeussäännösten systematisointi. *Aarnio* itse kuitenkin jakaa lainopin käytännölliseen ja teoreettiseen lainoppiin, jotka ovat vuorovaikutuksessa toisiinsa. *Teoreettinen* lainoppi erittelee käsitteistöä, jäsentää niitä uudelleen ja muodostaa teorioita, jotka mahdollistavat oikeussäännöksen tulkinnan. *Käytännöllisen* lainopin perustehtävä on vuorostaan selvittää, minkälaisia oikeusseuraamuksia tulisi seurata tietyistä tosiseikastokuvauksista. Ks. *Aarnio* 2006 s. 238-243

*Aarnion* luokittelua noudattaen tutkielma painottuu siten *teoreettiseen* lainoppiin, johon tukeutuen tutkielmassa on tarkoitus luoda mahdollisimman täsmällinen tulkintasuositus em. säännösten soveltamiseksi mahdollisimman yhdenmukaisella tavalla.

Lain sanamuodon mukainen tulkinta toimii tutkielmassa lähtökohtana. Veronkiertosäännösten sanamuoto on usein kuitenkin varsin yleisluonteinen ja niissä viitataan tavallisesti jollakin tavoin verovelvollisen, toimeenpantavan järjestelyn tai sääntelyn *tarkoitukseen*. Näin ollen sanamuodonmukainen tulkintakin johtaa usein siihen, että soveltamisedellytysten määrittämiseksi mahdollisimman täsmällisesti on väistämättä turvauduttava kirjoitettuun lakiin nähden ulkoiseen aineistoon. Tällöin voidaan hyödyntää lain perusteluita, lain esitöitä ja muuta valmisteluaineistoa. Myös oikeuskäytännöstä ja -kirjallisuudesta on mahdollista löytää täsmennyksiä siihen, miten lain tarkoitusta tulisi tietyissä tilanteissa arvioida. Näihin, lainopissa varsin perinteikkäinä pidettäviin lähteisiin on kattavasti tukeuduttu myös tässä tutkielmassa.

### 1.3.3 Rakenne

Ensimmäiseksi tutkielmassa pyritään selvittämään, miten veronkierto on perinteisesti määritetty ja minkälaisia kysymyksiä veronkierron ja verosuunnittelun väliseen rajanvetoon edelleen liittyy. Tarkoituksena on erottaa veronkierto verosuunnittelusta, jotta yleisellä tasolla olisi selvää, minkä tyyppisiin toimenpiteisiin veronkiertosäännökset pyritään kohdistamaan. Tässä yhteydessä esitetään näkökantoja myös aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyen, sillä ko. termi on viime vuosina yleistynyt merkillepantavasti virallisaineistossa, vaikkei sille voida toistaiseksi osoittaa *virallista määritelmää*. Aggressiivisen verosuunnittelun määrittelyllä on merkitystä myös siltä kannalta, miltä osin aggressiivista verosuunnittelua voidaan pitää käyttäytymisenä, johon veronkiertosäännöksiin tulisi puuttua. Jakson päätteeksi käsitellään *treaty shopping*- ja *directive shopping* -ilmiöitä erityisinä veronkierron muotoina, sillä PPT ja ATAD 6 artikla on käytännössä suunniteltu ja säädetty erityisesti näiden ilmiöiden ehkäisemiseksi. Ne osaltaan ilmentävät myös niitä ongelmia, joita normaalin verosuunnittelun ja aggressiivisen verosuunnittelun väliseen rajanvetoon liittyy.

Jaksoissa kolme, neljä ja viisi tarkastellaan veronkiertoa koskevaa sääntelyviitekehystä siten, että sääntelyviitekehys avataan ensin verosopimusoikeudellisen kontekstin osalta (kolmas



jakso), josta siirrytään EU-vero-oikeuden sääntelyviitekehityksen kartoittamiseen (neljäs ja viides jakso). Verosopimusoikeudellisessa osiossa tarkastellaan tiivistetysti veronkiertosääntelyn kehitystä verosopimusoikeudessa, joskin osion keskeinen tarkoitus on tuottaa PPT:n soveltamisedellytyksien tulkintaa selventävä ja jäsentävä esitys. PPT:tä koskevaa esitystä seuraava EU-oikeudellisen viitekehityksen käsittely on jaettu kahteen osaan. Ensimmäisessä osassa (neljäs jakso) käsitellään unionin oikeuden väärinkäytön kieltoa, joka on unionin oikeuden yleinen periaate. Periaatetta käsitellään siksi, että ATAD 6 artiklan tulkinta on kiinteästi sidottu unionin oikeuden väärinkäyttöä koskeviin aikaisempiin EUT:n kannanottoihin. Tämän vuoksi EUT:n eri veronkiertosäännöksiä tulkintaa ja oikeuden väärinkäyttöä koskeville ratkaisuille on annettava erityistä merkitystä myös ATAD 6 artiklan tulkinnassa.<sup>41</sup> Oikeuden väärinkäytön doktriini konkretisoituu EU-oikeudellisen arvioinnin toisessa osassa (viides jakso), jossa arvioidaan yksityiskohtaisesti ATAD 6 artiklan soveltamisedellytyksiä. Oikeuden väärinkäytön doktriinin pohjalta toisessa osiossa pyritään muodostamaan mahdollisimman täsmällinen tulkintasuositus ATAD 6 artiklan soveltamisedellytyksistä. Yhdessä jaksot kolme, neljä ja viisi palvelevat tutkielman tavoitetta siten, ettei soveltamisedellytysten erojen tunnistamista ja yhteensovittamista voitaisi toteuttaa vailla mahdollisimman tarkkaa tietoa siitä, miten tarkasteltavien säännösten soveltamisedellytyksiä tulisi toisistaan erillisinä tulkita.

Kuudes jakso keskittyy ATAD 6 artiklan ja PPT:n eroavaisuuksien tunnistamiseen ja arviointiin sekä näiden eroavaisuuksien yhteensovittamiseen. Jaksossa pyritään paikantamaan eroavaisuudet säännösten soveltamisalassa sekä soveltamisedellytyksissä sekä selvittämään, mikä merkitys eroavaisuuksilla on säännösten tulkinnassa. Tätä kautta pyritään muodostamaan päätelmä siitä, miten eroavaisuudet tai niiden merkitys voitaisiin tulkinnassa eliminoida. Jaksossa suoritettuihin yhteensovittamiseen liittyvät toimenpiteet voidaan jakaa yleisen tason sekä erityisen tason yhteensovittamiseen. Yleisen tason yhteensovittamisen osalta yhteensovittamista lähestytään valtiosopimusten ja EU-oikeudellisen sääntelyn suhdetta jäsentävien yleisten sääntöjen kautta. Tähän kuuluu aivan olennaisella tavalla ATAD:n tarkoituksen sekä ATAD:n minimisääntelyluonteen arviointi. Yhteensovittamiseen liittyvien sääntöjen selventäminen mahdollistaa siirtymän erityisen tason yhteensovittamiseen, jossa molem-

---

<sup>41</sup> Koska unionin oikeuden väärinkäyttö on tunnustettu unionin oikeuden yleiseksi periaatteeksi, on sillä erityistä merkitystä ATAD 6 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle sijoittuvien veronkiertotoimien ehkäisyssä.

pia säännöksiä tarkastellaan yhdessä yksittäinen soveltamisedellytys kerrallaan. Erityisen tason yhteensovittamisessa pyritään paikantamaan soveltamisedellytysten eroavaisuudet ja tuottamaan yhteensovittamista koskevia yleisiä sääntöjä hyödyntäen säännösten soveltamisedellytyksistä tulkintoja, jotka mahdollisuuksien mukaan poistaisivat eroavaisuuksien merkityksen. Yhteensovittamista koskevien yleisten sääntöjen avulla pyritään samalla myös paikantamaan mahdollisuudet soveltaa PPT:tä ATAD 6 artiklaa laajemmalti.

Viimeisessä jaksossa PPT:n ja ATAD 6 artiklan keskeisimmät erot ja kuudennessa jaksossa tuotetut, soveltamisedellytyskohtaiset tulkinnat kootaan yhteen. Näin pyritään tuottamaan sellainen tulkintasuositus PPT:n soveltamisedellytyksistä, joka olisi linjassa ATAD 6 artiklan kanssa. Tulkintasuosituksen ohella käydään vielä tiivistetysti läpi mahdollisuudet soveltaa PPT:tä ATAD 6 artiklaa laajemmalti kuitenkin siten, että unionin oikeuden noudattamisesta voidaan varmistua. Vaikka tulkintasuosituksella ja laajentamismahdollisuuksien arvioinnilla pystyttäisiinkin sinänsä ratkaisemaan säännösten yhteensopivuutta koskevia epäselvyyksiä, tulee veronkiertosääntelyyn liittymään edelleen useita niin vero-oikeudellisia, EU-oikeudellisia kuin veropoliittisiakin ongelmakohtia. Näitä ongelmakohtia tuodaan niin ikään esille viimeisessä jaksossa. Tutkimuskysymysten käsittelyn yhteydessä tunnistettujen ongelmien pohjalta luodaan katsaus myös mahdollisiin jatkotutkimustarpeisiin. Jatkotutkimustarpeiden johdattelemana jakso päätetään veronkiertosäännösten ja veropolitiikan viimeaikaiseen kehitykseen kytkeytyvään osioon, jossa tutkielman ja jatkotutkimustarpeiden yhteydessä havaitut epäkohdat liitetään osaksi laajempaa veropoliittista viitekehystä.

## 2 Veronkierron määrittely ja suhde verosuunnitteluun

### 2.1 Verosuunnittelu, veronkierto vai veropetos

Selvää on, että veronkiertosääntelyn ensisijainen tarkoitus on veron kiertämisen torjuminen. Sen sijaan se, mitä tarkalleen ottaen on pidettävä yhtäältä moitittavana *veronkiertona* ja toisaalta hyväksyttävänä *verosuunnitteluna*, ei ole täysin selvää. Tämän rajanvedon selventäminen on kuitenkin ensiarvoisen tärkeää, jotta voitaisiin määrittää, minkälaista käyttäytymistä veronkiertosäännöksillä pyritään ylipäättään ehkäisemään. Määrittely ei ole ongelmallista, mistä kertoo erinomaisesti esimerkiksi yleiskielen taipumus verosuunnittelun, aggressiivisen verosuunnittelun ja veronkierron samaistamiseen.

Juridisesti veronkierron määrittelyä voidaan lähestyä kolmiportaisen luokittelun kautta, jossa verosuunnittelu (*tax planning*), veronkierto (*tax avoidance*) ja veropetos (*tax evasion*) erotetaan toisistaan.<sup>42</sup> *Verosuunnittelulla* tarkoitetaan lainsäätäjän hyväksymää veron minimointia. Hyväksyttävän verosuunnittelun alueella verovelvollinen on oikeutettu valitsemaan itselleen useasta samaan lopputulokseen johtavasta mahdollisuudesta verotuksellisesti edullisimpaan tulokseen johtavan vaihtoehdon.<sup>43</sup> *Veronkierrolla* tarkoitetaan sinänsä lain vaatimukset täyttävän toimenpiteen toteuttamista kuitenkin siten, että suoritettu toimenpide on lain tarkoituksen vastainen ja siinä määrin keinotekoinen, ettei se vastaa toimenpiteen todellista luonnetta. Näissä tapauksissa toimenpiteeseen ei välttämättä kohdistu sanktioluonteisia seuraamuksia, vaan toimenpide voidaan sivuuttaa, jolloin veroseuraamukset määräytyvät ikään kuin toimenpidettä ei olisi tehty. On myös periaatteessa mahdollista, että toimenpide voidaan

---

<sup>42</sup> Vastaavasti mm. *Uckmar* 1983, s. 20-24. On tärkeää kuitenkin huomata, että luokittelutapoja on useita. Esimerkiksi englanniksi termillä *tax avoidance* voidaan viitata hyväksyttävään veronkiertoon ja ei-hyväksyttävään veronkiertoon. Englanninkielisiä termejä on tässä esitetyllä tavalla aiemmin tulkinnut myös *Tikka*, ks. englanninkielisten termien suomenkielisiä vastineita tarkemmin *Tikka* 1972, s. 28-29 ja s. 37-38. Veronkierron määrittelystä lisää ks. mm. *Tikka* 1972, s. 11-25 ja *Öner* 2018, s. 97-98 sekä *Cachia* 2017, s. 257-259.

<sup>43</sup> Esimerkkinä lainsäätäjän hyväksyvistä suhtautumisista verosuunnitteluun voidaan esittää elinkeinotulon verottamisesta annetun lain muuttamista koskeva *VaVM 49/1995 vp*, jossa todetaan yritysjärjestelyjä koskevan veronkiertosäännöksen (EVL 52 h §, 1137/2005) osalta sivulla 2 mm. seuraavaa: ”Yritysjärjestelyjä koskevan sääntelyn tarkoituksena on se, ettei verotus olisi esteenä toteutettaessa liiketaloudellisiin perusteisiin toimeenpantavia järjestelyjä, joissa on kysymys esimerkiksi yritysrahoituksen muokkaamisesta, toiminnan uudelleenorganisoinnista tai rationalisoinnista. Tarkoitus ei siis ole estää normaalia verosuunnittelua. Veronkiertosäännöksen tarkoituksena on torjua etujen myöntäminen silloin, jos järjestely toteutetaan puhtaasti verotuksellisista syistä tai verotukselliset tekijät ovat pääasiallisin syy koko järjestelyn toteuttamiseen. Tällainen perusteettomien veroetujen myöntäminen ei sovellu neutraalin verotuksen ajatteluun, jonka avulla yritetään poistaa verotuksen merkitystä operaatioilta.”

*luonnehtia uudelleen* (ts. ei pelkästään sivuuttaa) siten, että se vastaa toimenpiteen todellista luonnetta.<sup>44</sup> Vaikkei veronkiertoon liity varsinaisesti sanktioita, voidaan sanktioluonteisena pitää periaatteessa sitä, että toimenpiteen veroseuraamukset muodostuvat säännönmukaisesti ankarammiksi sivuutettaessa tai uudelleenluonnehdittaessa tietty toimenpide.

Veronkierrosta erotettavissa *veropetoksissa* on kyse menettelyistä, jotka eivät ole lainmukaisia ja joihin kohdistuu tavallisesti rikosoikeudellinen seuraamus.<sup>45</sup> Rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta seuraa, että veropetoksen tai muun vastaavan rikosvastuun realisoivan, verotukseen liittyvän rikkomuksen tunnusmerkistö on laadittava mahdollisimman tarkkarajaisesti.<sup>46</sup> Näin ollen veronkierron ja veropetoksen välinen rajanveto ei tyypillisesti tuota niinkään ongelmia, sillä veropetokset ovat rikosvastuuseen johtavina tekoina laissa selkeästi määriteltäviä, jolloin tietty toimi on veropetos, jos veropetoksen rikosoikeudellinen tunnusmerkistö täyttyy. Yleisimmin veropetos liittyy tavalla tai toisella verovelvollisen petolliseen toimintaan, jolla pyritään saamaan aikaan verovelvollisen veronalaisten tulojen vähentymisen lainvastaisesti siten, etteivät veroviranomaiset saa oikeaa tietoa tuloista tai annettu tieto on totuudenvastaista. Viime kädessä kysymys on verotulojen keräämiseen liittyvästä häiriöstä, joka ilmenee verotietojen kommunikoinnin yhteydessä.<sup>47</sup> Veronkiertoon liittyvä määrittelyongelma sen sijaan koskee ennen muuta sitä, milloin ollaan hyväksyttävän verosuunnittelun alueella ja milloin verosuunnittelu menee vuorostaan niin pitkälle, että se ikään kuin ”muuntuu” veronkierroksi.<sup>48</sup> Jos tähän olisi osoitettavissa yksiselitteinen vastaus, ei yleisille veronkiertosäännöksille ja sitä vastaaville veronkiertodoktriineille todennäköisesti olisi tarvetta.

---

<sup>44</sup> Esimerkiksi suomalainen yleinen veronkiertosäännös (VML 28 §) sanamuotonsa puolesta mahdollistaa tällaisen tulkinnan. VML 28.1 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan, ”jos jollekin olosuhteelle tai toimenpiteelle on annettu sellainen oikeudellinen muoto, joka ei vastaa asian varsinaista luonnetta tai tarkoitusta, on verotusta toimitettaessa meneteltävä niin kuin asiassa olisi käytetty oikeaa muotoa.” Tällaista, VML 28 §:n sanamuodonmukaista tulkintaa on suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa kritisoitu voimakkaasti, ks. esim. Juusela 2018, s. 452-455 ja Malmgrén 2018, s. 291.

<sup>45</sup> Parada 2018, s. 36.

<sup>46</sup> Rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta seuraa analogiakielto, jolla viitataan siihen, että rikostunnusmerkistö on kirjoitettava riittävän täsmällisesti lakiin, jottei kriminalisoinnin sanamuotojen ulkopuolelle meneviä tulkintoja tarvittaisi. Suomessa analogiakielto johdetaan perustuslain (731/1999) 8 §:stä. ks. Saraviita 2011, s. 163.

<sup>47</sup> Parada 2018, s. 35-36.

<sup>48</sup> Ks. esim. julkisasiamies Kokott’n ratkaisuehdotus asiassa C-115/16, *N Luxembourg 1*, kohta 3.

## 2.2 Veronkierron merkityssisältö

On esitetty, ettei veronkierrolle voida antaa kansainvälisellä tasolla ylipäättään oikeudellista määritelmää, sillä veronkierron käsite on sidottu valtiosta riippuen erilaisiin, varsin yleisluontoisiin veronkiertosäännöksiin tai -doktriineihin. Valtaosassa eri maissa käytössä olevista veronkiertolausekkeista turvaudutaan tiettytyyppeihin kohdentamismekanismeihin tai tarkoitusta ilmentäviin lausekkeisiin, joiden soveltamista arvioitaessa arvioidaan käytännössä tietyn järjestelyn yhdenmukaisuutta lainsäätäjän, säädöksen, säännöksen tai koko verojärjestelmän tarkoituksen valossa.<sup>49</sup> Näin ollen veronkiertona ei voitane pitää mitään tiettyä käyttäytymistä, vaan sen ilmenemismuodon on katsottava riippuvan kulloinkin käsiteltävästä tapauksesta ja sen yksityiskohdista. Tästä syystä veronkierron ”tunnusmerkistön” täyttäviä muuttujia on käytännössä rajaton määrä. Viime kädessä veronkierrossa on kyse tietyn toimenpiteen tai järjestelyn oikeudellisen muodon ja sen tosiasiallisen (taloudellisen) sisällön välisestä ristiriidasta.<sup>50</sup> Tämän ristiriidan ratkaisussa on puolestaan aina kyse tietynlaisesta intressipunninnasta, jossa ovat vastakkain yhtäältä verotuksen ennakoitavuus sekä vero-oikeudellinen laillisuusperiaate ja toisaalta verotuksen oikeudenmukaisuus ja tehokkuus.<sup>51</sup>

Ne veronkierron tunnusmerkistöä ilmentävät elementit, jotka eri maiden<sup>52</sup> yleisistä veronkiertosäännöksistä ovat johdettavissa, muodostuvat pääsääntöisesti kolmesta itsenäisestä elementistä. Ensinnäkin veronkiertosäännöksiä voidaan lähtökohtaisesti soveltaa yksittäiseen toimenpiteeseen, yksittäisten toimenpiteiden yhdistelmään, kokonaiseen järjestelyyn tai järjestelyjen sarjaan. Joissakin tapauksissa edellytetään esimerkiksi em. toimien etukäteissuunnittelua tai varsinaista toteuttamista. Toiseksi suunnitellun tai toteutetun toimen on tuotettava verotuksellista etua. Veroedun perusteella veroviranomaiset alkavat arvioida veronkiertosäännöksen mahdollista soveltumista, ja veroetu on ainakin selvissä veronkiertotapauksissa sekä toimenpiteen tai järjestelyn varsinainen syy että seuraus.<sup>53</sup> Joissakin tapauksissa, kuten

---

<sup>49</sup> *Rosenblatt – Tron* 2018, s. 11. VML 28 § ei poikkea sanamuotonsa perusteella tästä, sillä se koskee toimenpiteitä ja olosuhteita, joiden oikeudellinen muoto ei vastaa asian varsinaista luonnetta tai tarkoitusta.

<sup>50</sup> *Weckström* 2015a, s. 391.

<sup>51</sup> *Rosenblatt – Tron* 2018, s. 11.

<sup>52</sup> Seuraavassa esitetyt havainnot perustuvat *International Fiscal Associationin* vuosittain julkaiseman *Cahiers de droit fiscal international* -julkaisun tuoreimman version (vol. 103a), *General Report* -osioon, jossa on analysoitu 42:n eri valtion yleisiä veronkiertosäännöksiä ja -doktriineja.

<sup>53</sup> *Rosenblatt – Tron* 2018, s. 15.

esimerkiksi ATAD:n 6 (1) artiklassa, veroedun saaminen ei itsessään ole veronkiertoon viittaava tunnusmerkki, vaan *saadun veroedun tulee olla lain tavoitteen tai tarkoituksen vastainen*. Selvitettäessä toimenpiteeseen tai järjestelyyn sinänsä soveltuvan lain tavoitetta tai tarkoitusta, toteutetaan *veronkierron objektiivista arviointia*.<sup>54</sup> Veroetua ei ole pidettävä lain tarkoituksen vastaisena, jos se myönnetään säännönmukaisesti vastaavista toimenpiteistä ja lainsäätäjällä on nimenomaisesti tai hiljaisesti hyväksynyt toimenpiteestä aiheutuvan verokohdelun.

Veronkierron tunnusmerkistön kolmannessa elementissä siirrytään em. veroetuun liittyvästä määrittelystä ja mahdolliselta objektiiviselta arviointitasolta *subjektiiviseen arviointiin*. Kolmas elementti on käsillä, jos toimenpiteen tai järjestelyn tavoite tai tarkoitus on saavuttaa toimenpiteen tai järjestelyn yhteydessä syntyvä veroetu.<sup>55</sup> Monesti tällaista tavoitetta tai tarkoitusta ilmentää se, ettei tietylle järjestelylle tai toimenpiteelle ole osoitettavissa verovelvollisen kannalta  *muita syitä* kuin sen yhteydessä syntyvä (lain tavoitteen tai tarkoituksen vastainen) veroetu.<sup>56</sup> Esimerkiksi ATAD 6 (2) artiklan 2 kohdan mukaan käsillä olevaa järjestelyä tai järjestelyjen sarjaa on pidettävä epäaitona, jos sille ei ole osoitettavissa päteviä liiketaloudellisia syitä, jotka ilmentävät taloudellista todellisuutta.<sup>57</sup>

Edellä esitetyn nojalla eri valtioiden yleisten veronkiertosäännöksiin pohjalta voidaan muodostaa seuraavanlainen, varsin pääpiirteittäinen määritelmä veronkierrolle:

1. tunnusmerkki	Järjestely, järjestelyn vaihe tai sen osa, josta saadaan veroetua.
2. tunnusmerkki (objektiivinen)	Järjestelyssä syntyvä veroetu ei ole säännönmukainen ja lainsäätäjän tarkoittama.
3. tunnusmerkki (subjektiivinen)	Järjestelyn varsinaisen tavoite tai tarkoitus on saavuttaa sen yhteydessä syntyvä veroetu.

<sup>54</sup> Todettakoon, että suoraa viittaamista lain tavoitteeseen tai tarkoitukseen lainsäädännössä voidaan pitää *de lege ferenda* kritiikille alttiina, sillä tällöin verovelvolliselta edellytetään korkealuokkaista ymmärrystä lain tarkoituksen sisällöstä. Ks. Valente 2018, s. 17-20.

<sup>55</sup> Valente 2018, s. 17-20.

<sup>56</sup> Tähän ns. subjektiiviseen tekijään liittyvästä problematiikasta lisää ks. mm. Knuutinen 2009, s. 194-195, Tikka 1972, s. 14-15 sekä Voipio 1968, s. 285-293. Tikan mukaan ilman subjektiivista tekijää veronkiertosäännös jäisi varsin abstraktiksi, jolloin säännöksen käyttökelpoisuus kärsisi merkittävästi. Subjektiivinen tekijä on subjektiivisen teorian ilmentymä, jota ovat yleisenä vero-oikeudellisenä periaatteena ja arvostelutapana painottaneet mm. Kilpi ja Rekola. Subjektiivisen periaatteen soveltamisesta peitellyn osingon osalta ks. Kilpi 1962, 32-36 ja vähennysten osalta Rekola 1953b, s. 755-756 Vrt. kuitenkin Voipio 1968, s. 285-286. Voipion mukaan subjektiivisella tekijällä ei olisi veronkiertosäännöksen soveltamisen kannalta itsenäistä merkitystä. Voipion kanta on kuitenkin vahvasti sidottu VerL 56 §:ää koskeneeseen (vanhentuneeseen) oikeuskäytäntöön.

<sup>57</sup> Todettakoon, että kyseissä ATAD:n säännöksessä pätevien liiketaloudellisten syiden arviointi on erotettu ns. subjektiivisesta edellytyksestä. ATAD 6 artiklan sisältämästä subjektiivisesta edellytyksestä tarkemmin ks. alajakso 5.2 ja vastaavasti pätevistä liiketaloudellisista syistä ks. alajakso 5.4.2.

Kuten jäljempänä huomataan, em. yleinen määrittely vastaa pääosin EUT:n oikeuskäytännön perustuvaa väärinkäytösdoktriinia ja ATAD 6 (1) artiklaa. Tällä perusteella esimerkiksi ATAD 6 artiklan sanamuotoa voidaan pitää sinänsä onnistuneena.<sup>58</sup> Kun em. kolme tunnusmerkkiä ovat käsillä, järjestelyä tai toimenpidettä tulee pitää veronkiertona, jolloin siihen voidaan kohdistaa verotusta toimitettaessa lainsäädännön yksityiskohdista riippuen uudelleenluonnehtimis- tai sivuuttamistoimia taikka myönnetty veroetu voidaan evätä. Käytännössä tämä tarkoittaa ainakin alun perin suunniteltuja raskaampien veroseuraamusten realisoitumista. Tässä yhteydessä lienee tarpeen vielä korostaa, että myöskään edellä oleva veronkierron määritelmä ei ole universaali ja veronkierron tarkka määritelmä riippuu aina tarkasteltavana olevan valtion kansallisten veronkiertoa koskevien säännöksen yksityiskohdista, joiden yhteydessä on huomioitava myös ne monikansalliset normit, joiden noudattamiseen ja soveltamiseen kyseinen valtio on sitoutunut.

### 2.3 Aggressiivinen verosuunnittelu

Verosuunnittelun ja veronkierron määrittelyn lisäksi oma kysymyksensä on se, mitä tarkalleen ottaen tarkoitetaan *aggressiivisella verosuunnittelulla*. Kysymys ei ole vailla merkitystä, sillä aggressiivinen verosuunnittelu on hiljalleen lisääntynyt eri yhteyksissä esitetyssä virallislaineistossa<sup>59</sup> ja jopa säädösten perusteluissa<sup>60</sup>. Tältä osin tulee olla selvää, muodostaako aggressiivinen verosuunnittelu yläkäsitteen, johon kuuluvat toimenpiteet ovat hyväksyttäviä (ts. niiden muotoon ei tulisi puuttua veronkiertosäännöksellä) vai kuuluvatko ne toimenpiteisiin, joihin veronkiertosäännösten soveltamisala tulisi ulottaa.

BEPS-hankkeen yhteydessä aggressiivista verosuunnittelua on käytetty OECD:n ja ns. EU-oikeudellisissa *soft law* -instrumenteissa<sup>61</sup> epämääräisenä käsitteenä, jonka avulla on lähinnä

---

<sup>58</sup> ATAD 6 artiklan sisältämän subjektiivisen edellytys täyttyy, jos järjestelyn pääasiallinen tarkoitus tai *yksi pääasiallisista tarkoituksista* on veroedun saaminen. Näin ollen se on esitettyä yleistä määrittelyä *laajempi*, joskin ATAD 6 artikla edellyttää myös järjestelyn *epäaitoutta*. ks. alajakso 5.4.

<sup>59</sup> Aggressiiviseen verosuunnitteluun viitataan useaan otteeseen esimerkiksi viimeisimmässä IMF ja OECD:n verotuksen oikeusvarmuutta koskevassa raportissa. Ks. *IMF – OECD 2018*.

<sup>60</sup> Esimerkiksi ATAD:n johdanto-osan 3 kohdassa mainitaan, että ”on tarpeen vahvistaa säännöt, joilla lujitetaan keskimääräistä suojaa sisämarkkinoilla *aggressiivista verosuunnittelua* vastaan.” ATAD:n johdanto-osassa tai säädöstekstissä ei ole kuitenkaan löydettävissä minkäänlaista johtoa siihen, mitä aggressiivisella verosuunnittelulla tarkalleen tarkoitetaan.

<sup>61</sup> EU-oikeudessa *soft law* -instrumenttien käsite ei ole täysin vakiintunut. Käytännössä sillä tarkoitetaan instrumentteja, jotka eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta joilla voidaan nähdä olevan epäsuoria oikeudellisia

pyritty vauhdittamaan uusia poliittisia hankkeita ja koordinoitua kansainvälistä yhteistyötä. Näissä yhteyksissä aggressiivista verosuunnittelua on kuvattu erityisesti monikansallisten yritysten pyrkimyksenä hyödyntää voimassa olevan sääntelyn tarjoamia mahdollisuuksia, jotka viime kädessä perustuvat globalisaatioon ja eri lainkäyttöalueiden verosääntelyiden yhteensopimattomuuteen.<sup>62</sup>

Johtoa aggressiivisen verosuunnittelun määrittelemiseksi voidaan hakea esimerkiksi rajat ylittävien verosuunnittelujärjestelyjen raportoinnista annetusta direktiivistä (jäljempänä ”raportointidirektiivi”)<sup>63</sup> ja erityisesti sen liitteestä IV. Direktiivin liite IV sisältää useita kriteereitä, joiden täyttyessä toimenpiteiden ja järjestelyiden sisältö on raportoitava kansallisille veroviranomaisille. Raportointivelvollisuus ei kuitenkaan tarkoita vielä sitä, etteikö järjestelyä tai toimenpidettä voitaisi pitää sinänsä hyväksyttävänä. Jos hyväksytään se näkökanta, että aggressiivinen verosuunnittelu voidaan yksittäistapauksissa hyväksyä, olisi aggressiivisen verosuunnittelun käsite mahdollista sitoa raportointidirektiivin ja sen liitteen IV edellytykset täyttäviin toimenpiteisiin. Yksinkertaistaen aggressiivisena verosuunnitteluna olisi tällöin pidettävä kaikkia toimenpiteitä, joihin liittyy raportointivelvollisuus.

Raportointivelvollisuuteen sidotun määritelmän ongelma on kuitenkin se, että raportointidirektiivin perusteluista ilmenee, että direktiivi kohdistuu *mahdollisiin* aggressiivisen verosuunnittelun keinoihin tai järjestelyihin.<sup>64</sup> Johdonmukainen päätelmä on, että tällaisiin keinoihin ja järjestelyihin sidotun raportointivelvollisuuden kautta kansalliset viranomaiset voivat kohdistaa niihin haitallisia veroseuraamuksia siinä tapauksessa, että keinoissa ja järjestelyissä olisi kyse aggressiivisesta verosuunnittelusta sen sijaan, että ne edustaisivat ainoastaan *mahdollisesti* aggressiivista verosuunnittelua. Näin ollen raportointivelvollisuuden alaisissa toimissa ei direktiivin johdanto-osan sanamuodon perusteella ole ainakaan automaattisesti kyse aggressiivisesta verosuunnittelusta.

---

vaikutuksia. *Soft law* -instrumentit voivat esimerkiksi viranomaisohjeistuksen muodossa tuottaa merkittäviäkin vaikutuksia käytännössä. *Soft law* -instrumenteista tarkemmin ks. *Määttä* 2005, s. 342-348.

<sup>62</sup> *Dourado* 2015, s. 44.

<sup>63</sup> Neuvoston direktiivi (EU) 2018/822, annettu 25 päivänä toukokuuta 2018, direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse raportoitavia rajatylittäviä järjestelyjä koskevasta pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla.

<sup>64</sup> Raportointidirektiivin johdanto-osa, kohta 2.



Nähdäkseni aggressiivisella verosuunnittelulla on ongelmallista, ellei jopa mahdotonta *ex ante* kuvata tietynlaisia toimenpiteitä siten, että määrittely olisi riittävän tarkkarajainen juridisessa kontekstissa. Jos tietty veroetua tuottava toimenpide tai järjestely hyväksytään verotuksessa siten, että sitä ei sivuuteta, luonnehdita uudelleen tai sen perusteella ei muutoin määrätä haitallisia veroseuraamuksia, on kyse verosuunnittelusta. Jos järjestelyyn vastaavasti puututaan jollakin mainituista tavoista, on kyse puolestaan veronkierrosta. Näin ollen aggressiivisella verosuunnittelulla ei näyttäisi olevan ainakaan juridisessa kontekstissa relevanttia merkityssisältöä, sillä vero-oikeudellisten seuraamustensa perusteella se väistämättä kuuluu jompaankumpaan em. kategorioista.<sup>65</sup> Kun aggressiiviselle verosuunnittelulle ei voida antaa yhtäkään tarkkarajaista, saati oikeudellisesti relevanttia määritelmää, ei sillä ole myöskään käsitteenä relevanssia laintulkinnassa tai oikeusdogmatiikassa.<sup>66</sup> On myös esitetty, ettei aggressiivista verosuunnittelua voida ylipäättään juridisesti määritellä.<sup>67</sup>

Tästä ajattelutavasta poiketen voidaan myös ajatella, että jos jollakin toimenpiteellä tai järjestelyllä tuotetaan järjestelmälle vieras veroetu, joka kuitenkin on hyväksyttävissä siksi, ettei sen saaminen ollut ainakaan yksinomainen verovelvollisen tarkoitus, ollaan aggressiivisen verosuunnittelun alueella. Tällöin ratkaiseva tunnusmerkki aggressiiviselle verosuunnittelulle vaikuttaisi olevan verojärjestelmän vastaisen edun syntyminen riippumatta siitä, onko se hyväksyttävissä verovelvolliseen liittyvien subjektiivisten tekijöiden perusteella. Tällöin aggressiivinen verosuunnittelu tarkoittaisi kuitenkin toimea tai järjestelyä, jota *olisi vero-oikeudellisesti pidettävä hyväksyttävänä*. On oletettavaa, että aggressiivisen verosuunnittelun mieltäminen verotuksellisesti hyväksyttäväksi olisi veropoliittisesti hyvin vaikeaa, ellei jopa käytännössä mahdotonta, kun kyseessä on kuitenkin lain tarkoituksen vastaisen veroedun syntyminen. Lisäksi tämä määrittely ei ole optimaalinen myöskään siitä syystä, että se ei käytännössä auta hahmottamaan ns. ”normaalin” verosuunnittelun ja aggressiivisen verosuunnittelun rajamaastoa. Yksittäistapauksissa voi nimittäin olla niin, että vieraiden veroetu-

---

<sup>65</sup> Huomattakoon, että verosuunnitteluakin voidaan itsessään pitää terminä ilman oikeudellista merkitystä. Ks. *Knuutinen* 2015, s. 5.

<sup>66</sup> Näin myös *Knuutinen* 2015, s. 18. Juridisen kontekstin ulkopuolella aggressiivisella verosuunnittelulla on relevanssia etenkin kansainvälisten yritysten näkökulmasta, sillä yrityksen harjoittama innovatiivinen verosuunnittelu voi aikaansaada maineen ”aggressiivisena verosuunnittelijana”. Tällöin verosuunnittelu voi vaikuttaa haitallisesti yrityksen harjoittamaan varsinaiseen liiketoimintaan esimerkiksi kielteisen julkisuuden muodossa. Näin ollen aggressiivisella verosuunnittelulla voi olla huomattavaa merkitystä yritys vastuun kannalta. Tästä näkökulmasta tarkemmin ks. *Knuutinen* 2015, s. 16-18 ja erityisesti *Knuutinen* 2013, s. 177-191.

<sup>67</sup> *Hultqvist* 2018.

jen saaminen liittyy täysin vilpittömään liiketoimeen. Tällöin koko liiketoimeen ei välttämättä liity minkäänlaista suunnittelullista elementtiä verotuksen näkökulmasta, jolloin tehtyä liiketoimea ei olisi nähdäkseni mielekästä pitää ”aggressiivisena verosuunnitteluna”.

Oma näkemykseni on, että vero-oikeudellisessa kontekstissa aggressiivisen verosuunnittelun tulisi rajoittua koskemaan pelkästään *ex post* tarkastelua, sillä näin sille voidaan antaa suhteellisen tarkkarajainen merkityssisältö. Täsmällisesti määriteltynä aggressiivisella verosuunnittelulla voitaisiin viitata toimenpiteisiin ja järjestelyihin, jotka on verotus- ja oikeuskäytännössä katsottu hyväksyttäväksi verosuunnitteluksi (ts. niihin ei ole puututtu veronkiertösäännöksiä soveltamalla), mutta joihin lainsäätäjällä on *jälkikäteen* lainmuutoksilla puututtu.<sup>68</sup> Näin määriteltynä aggressiivinen verosuunnittelu voitaisiin kuvata seuraavanlaisena jatkumona:

Verotuksellisesti edullinen toimenpide → Lainsäädäntömuutos → Veroedun poistuminen

Nähdäkseni aggressiivisen verosuunnittelun käsitteen ulkopuolelle tulisi sulkea toimenpiteet, joiden tuottama veroetu on poistettu puhtaasti tuomioistuimen tulkinnalla tuomioistuimen *turvautumatta kuitenkaan veronkiertösäännösten soveltamiseen*. Vaikka näissä tilanteissa veroetu olisi säännönmukaisesti myönnetty ennen oikeuskäytännön muutosta, ei veroetu ole perustunut minkäänlaisen ”aukon” hyödyntämiseen, vaan puhtaasti virheelliseen lain tulkintaan. Näin ollen kyseessä ei ole tilanne, jossa lainsäätäjällä olisi katsonut tarpeelliseksi kohdistaa tietäntyyppiseen käyttäytymiseen haitallisia veroseuraamuksia.

---

<sup>68</sup> Tämän määrittelyn mukaan esimerkiksi Suomessa paljon keskustelua herättänyt työpanososingon jakaminen voitaisiin luokitella aggressiiviseksi verosuunnitteluksi. Ennen tuloverolain (TVL, 1535/1992) vuoden 2009 lakimuutosta (469/2009) osakeyhtiön oli mahdollista jakaa osinkoa osakkailleen erisuuruisia määriä siten, että osingon määrä riippui osakkaan työn määrästä yhtiön hyväksi, esim. laskutettavista tunneista. Käytäntö hyväksyttiin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2008:6, mutta lainsäätäjällä puuttui järjestelyn vero-oikeudelliseen hyväksyttävyyteen säätämällä nykyisen TVL 33 b §:n. Säännöksen soveltaminen ei edellytä VML 28 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttymistä eikä sitä siten ole pidettävä varsinaisesti veronkiertona. Työpanososingosta ja sen taustasta lisää ks. Ossa 2013, s. 241-242.

Luokittelu korostaisi lainsäätäjän velvollisuutta puuttua ns. aukkotilanteisiin<sup>69</sup>, ja veronkierron sekä verosuunnittelun rajasta tulisi tarkkapiirteisimpi.<sup>70</sup> Jos verolainsäädännön sisältämän ”aukon” paikkaaminen katsottaisiin jossakin tilanteessa tarpeelliseksi, tulisi säännön mukaisen lainsäädäntöratkaisun olla näissä tilanteissa nähdäkseen erityisen veronkiertosäännöksen säätäminen tai vaihtoehtoisesti täsmällisen säännöksen säätäminen, joka ei edellytä veronkiertotarkoitusta<sup>71</sup>.<sup>72</sup> Totta on, että näissä tilanteissa lainsäädäntö on aina ajallisesti verosuunnittelujärjestelyjä jäljessä ja verolainsäädäntö monimutkaistuu jokaisen paikkaavaan säännöksen säätämisellä.<sup>73</sup> Toisaalta oikeusvarmuus lienee näin meneteltäessä huomattavasti parempi kuin yleisen veronkiertosäännöksen laaja soveltaminen. On myös huomattava, että aukkoja paikkaavien säännösten säätämismahdollisuudet eivät liene rajattomat, sillä ainakin teoriassa jäsenvaltioiden oli mahdollista pyrkiä erityisiä veronkiertosäännöksiä ja muita aukkojen paikkaamiseen tarkoitettuja säännöksiä säätämällä rajoittamaan sisämarkkinoiden toteutumista hallitsemattomasi.<sup>74</sup>

Oma kysymyksensä liittyy ennen muuta kansainvälisiin verosuunnittelurakenteisiin, joiden tuottamiin veroetuihin on reagoitu monikansallisesti yleisten tai erityisten veronkiertosäännösten säätämisellä. Tällöin sääntelymuutos on edellä esitetystä poiketen johtanut ilmiöön, jossa aikaisemmin ainakin juridisesti hyväksytyt toimenpiteet ja järjestelyt on muunnettu

---

<sup>69</sup> Oma kysymyksensä on, milloin lainsäädännössä voidaan ylipäänsä katsoa olevan aukko. *Rekola* on määritellyt todellisen oikeusaukon lain sisältämäksi säännökseksi, jonka sisältöä ei ole tarkoin määritelty. *Knuutinen* on vuorostaan määritellyt verolain aukon eräänlaiseksi perusteettomaksi poikkeamaksi verolaissa säädetyn tulokäsitteen ja taloudellisen tulokäsitteen välillä, ts. eräänlaiseksi perusteita vailla olevaksi jäännöseräksi. Ks. *Rekola* 1953a, s. 216 ja *Knuutinen* 2015, s. 7.

<sup>70</sup> *Knuutinen* on katsonut, ettei lainsoveltaja voi juurikaan mennä paikkailemaan lainsäädännön aukkoja, vaan on sidottu voimassa olevaan lakiin. Sanottu ei kuitenkaan merkitse, etteikö lain tulkinta olisi sallittua ja tarpeellistakin. Lainsäätäjä puolestaan voi aina halutessaan täyttää aukon säätämällä lain tai muuttamalla sitä. Ks. *Knuutinen* 2015, s. 7.

<sup>71</sup> Veronkiertotarkoituksella viitataan tässä verovelvollisen tarkoitukseen saavuttaa veroetu, mitä voidaan pitää yhtenä veronkierron edellytyksenä. Verovelvollisen tarkoituksesta veronkierron edellytyksenä ks. alaviite 56.

<sup>72</sup> Sellaisilla verolain aukkoja paikkaavilla säännöksillä, joiden soveltaminen ei edellytä veronkiertotarkoitusta, ei ole varsinaista suomenkielistä määritelmää. *Lönnblad* on luokitellut tällaisten aineellisten säännösten kuuluvan ns. primaariin veron kiertämisen estokeinoihin. Primaarikeinoilla pyritään estämään tai vähentämään verosäännösten normaalin tulkinnan ja lain tarkoituksen välisiä jännitteitä sekä ei-toivottavien veronminimointioperaatioiden esiintymistä. Aineellisten säännösten lisäksi primaarikeinoja ovat huolellinen lainvalmistelu ja lainsäädäntötekniikka. Veronkiertosäännökset ovat puolestaan osa sekundaarikeinoja, joihin kuuluvat myös verolakien tulkinta. *Lönnblad*in esitys perustuu *Rosanderin* luokitteluun, jossa *Rosander* jakoi veron kiertämisen estokeinot etukäteisiin (*preventiva metoder*) ja jälkikäteisiin (*repressiva metoder*) keinoihin. Ks. *Lönnblad* 2019, s. 66-68 ja *Rosander* 2007, s. 31-32.

<sup>73</sup> *Knuutinen* 2012, s. 10.

<sup>74</sup> Kysymystä tarkastellaan jäljempänä jatkotutkimustarpeiden arvioinnin yhteydessä sivulla 101.

sääntelymuutoksen kautta verosuunnittelusta veronkierroksi. Nähdäkseni tällaisia toimenpiteitä ja järjestelyitä ei voida enää pitää aggressiivisena verosuunnitteluna, jos ne sääntelymuutosten myötä todennäköisesti sivuutettaisiin tai luonnehdittaisiin uudelleen veronkiertösäännöksen nojalla. Näissä tilanteissa lainmuutoksen seurauksena kuitenkin sovelletaan uutta veronkiertösäännöstä, jolloin kysymyksessä on oltava veronkierto. Muu päätelmä ei voine johtaa ainakaan loogisesti kestävään lopputulokseen. Järjestelyihin puututtaessa soveltamisalaltaan täsmällisellä säännöksellä, jonka soveltaminen ei edellytä verovelvollisen veronkiertotarkoitusta, tulisi näkemykseni mukaan puhua kansainvälisestä aggressiivisesta verosuunnittelusta. Tällaisessa määrittelyssä kansainväliset verosuunnittelurakenteet ovat ongelmallisia, sillä niihin liittyvien ”aukkojen” paikkaaminen on huomattavasti hitaampaa ja vaikeampaa kuin puhtaasti kansallisessa lainsäädännössä esiintyvät aukot, joita voidaan paikata yksipuolisen harkinnan mukaan.

Edellä esitetyn päätelmän tueksi voidaan tukeutua raportointidirektiivissä säädettyyn, sillä raportointidirektiivin tavoitteena on mahdollistaa veroviranomaisten nopea reagointi haitallisiin verokäytäntöihin ”tukkimalla porsaanreikiä” uutta lainsäädäntöä hyväksymällä tai asianmukaisia riskinarviointeja ja verotarkastuksia tekemällä.<sup>75</sup> Raportointidirektiivinkin logiikka näyttäisi siten lähtevän siitä, että aggressiivinen verosuunnittelu edellyttää viranomaistahon reagointia tai vähintäänkin sitä, ettei aggressiivisena verosuunnitteluna pidettävän järjestelyn validiutta tai verokohtelua hyväksytä.<sup>76</sup> Jos hyväksyntä estyy veronkiertösäännöksen soveltamisella, on kyseessä ilman muuta veronkiertona pidettävä järjestely. Jos hyväksyntä estyy puolestaan lainsäädännöllisellä muutoksella, ollaan edellä esitetyn aggressiivisen verosuunnittelun määritelmän keskiössä. Raportointidirektiivin osalta on selvyiden vuoksi todettava, että direktiivi koskee vain rajat ylittäviä järjestelyitä ja toimenpiteitä, mutta jäsenvaltiot voivat säätää direktiiviä tiukemmastakin raportointivelvollisuudesta. Kyse on näin ollen minimisääntelystä.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Raportointidirektiivin johdanto-osa, kohta 2.

<sup>76</sup> Raportointidirektiivin perustelujen 2 kohdan mukaan ”*se, että veroviranomaiset eivät reagoi raportointivelvollisuuden alaiseen järjestelyyn, ei kuitenkaan tarkoittaisi asianomaisen järjestelyn validiuden tai verokohtelun hyväksymistä*”.

<sup>77</sup> Esimerkiksi Ruotsin hallitus on esittänyt, että direktiivin mukainen raportointivelvollisuus ulotettaisiin myös puhtaasti kansallisiin järjestelyihin ja toimenpiteisiin. Ks. tarkemmin EY 2019.

## 2.4 *Treaty shopping* veronkierron erityisenä ilmiönä

Selvää on, että veronkierron elementtejä ilmentävien toimenpiteiden ja järjestelyjen kirjo on valtava. Kun eri valtioiden väliset verolain säännökset ovat ainakin välittömän verotuksen osalta yksityiskohdiltaan pitkälti erilaiset, moninkertaistaa tämä myös eri valtioiden kansalliseen verolainsäädäntöön liittyvien verosuunnittelumahdollisuuksien määrän kansainvälisessä toimintaympäristössä. Tämä on mahdollistanut mm. ns. *treaty shopping* -järjestelyt, joiden torjuminen on ollut yksi BEPS-projektin toimenpiteen 6 keskeisimmistä tavoitteista.<sup>78</sup>

Suomenkielisessä terminologiassa *treaty shopping* -järjestelyistä käytetään nimitystä ”*verosopimuskeinottelu*”.<sup>79</sup> *Treaty shopping* -järjestelyn suomenkielinen vastine on nähdäkseni kuitenkin jossain määrin harhaanjohtava, sillä ”keinottelu” -termin käyttö viittaa implisiittisesti veronkiertämistarkoitukseen. Vaikka *treaty shopping* -järjestelyissä onkin usein kyse veron minimoinnista tai välttämisestä, eivät tällaiset tavoitteet ole välttämättä aina *treaty shopping* -järjestelyiden taustalla. Joissakin tapauksissa järjestely on voitu tehdä *bona fide* liiketaloudellisista syistä, jolloin järjestelyn strukturointi ei perustu veroedun saamiseen.<sup>80</sup> Järjestelyn perustuessa liiketaloudellisiin syihin, ei sen sisältöön tulisi olla tarvetta puuttua. On myös todettava, että kuten jäljempänä huomataan, *treaty shopping* -järjestelyn ”automaattinen” luokittelu veronkierroksi olisi EU-vero-oikeudellisesti kyseenalaista.<sup>81</sup> Näistä syistä *treaty shopping* -järjestelystä voitaisiin käyttää lähtökohtaisesti termiä *verosopimussuunnittelu*, joka viittaa edellä tehtyyn jakoon verosuunnittelun ja veronkierron välillä. Nähdäkseni verosopimussuunnittelu tai verosopimusoptimointi on neutraalimman sävynsä johdosta terminologisesti verosopimuskeinottelua korrektimpi suomennos, sillä englanninkielinen alkuperäistermi ei itsessään viittaa minkäänlaiseen keinottelu- tai juonittelutarkoitukseen. Ainoastaan verosopimussuunnittelun tuottaessa perusteettomia veroetuja ilman, että sillä olisi taloudellista todellisuutta ilmentäviä liiketaloudellisia syitä, on nähdäkseni perusteltua käyttää termiä *verosopimuskeinottelu*. Tällöin kyse olisi ilman muuta kyse kansainvälisestä veronkierrosta.

---

<sup>78</sup> OECD 2015, s. 9.

<sup>79</sup> Knuutinen 2012, s. 77.

<sup>80</sup> Panayi 2007, s. 41-42.

<sup>81</sup> Ks. s. 54 sekä asia C-28/95, *Leur-Bloem*, kohta 41.

Verosopimussuunnittelulla tarkoitetaan tyypillisesti järjestelyitä, joissa pyritään hyödyntämään bilateraalista verosopimusta ilman, että veroedun tosiasiallinen edunsaaja olisi kummankaan sopimusosapuolen kansalainen.<sup>82</sup> Käytännössä on tavallista, että suunniteltuun järjestelyyn liittyy *offshore* -rakenne, jossa tosiasiallinen edunsaaja on sijoittautunut veroparatiisivaltioon ja perustanut väliyhtiön verosopimusetujen saamiseksi. Väliyhtiöistä on säännönmukaisesti tunnistettavissa erityisesti seuraavia piirteitä:

- (i) väliyhtiön perustava tosiasiallinen edunsaaja ei sijaitse samassa valtiossa kuin perustettava väliyhtiö;
- (ii) väliyhtiön taloudellinen toiminta on hyvin vähäistä tai minimaalista siinä valtiossa, jonne se on perustettu; ja
- (iii) väliyhtiön asuinvaltio verottaa väliyhtiön saamaa tuloa hyvin pienellä tai olemattomalla verokannalla.

Väliyhtiö on usein osakeyhtiömuotoinen, mutta se voi olla myös henkilöyhtiö<sup>83</sup>, trusti<sup>84</sup> tai vastaavan yhtiömuodon omaava entiteetti. Väliyhtiöt voidaan luokitella suoriksi väliyhtiöiksi (*conduit company*) ja ns. *stepping stone* -väliyhtiöiksi sen mukaan, miten ja mihin tarkoitukseen niitä yksittäisessä verosopimussuunnittelurakenteessa käytetään. Suorissa väliyhtiörakenteissa on tavanomaisesti vain yksi väliyhtiö, kun taas *stepping stone* -rakenteissa on kaksi tai useampia väliyhtiöitä, joiden välillä tuloja siirretään.<sup>85</sup> Rakenteiden tavoitteet myös poikkeavat jossain määrin toisistaan. Suoralla väliyhtiörakenteella pyritään hyödyntämään väliyhtiön sijaintivaltion verosäännöksiä siten, että väliyhtiön läpi kulkevaa tulovirtaa ei veroteta väliyhtiön sijaintivaltiossa kansallisellakaan tasolla. *Stepping stone* -rakenteita käytetään, kun tulo on kuljetettava ainakin yhden korkeaa verokantaa käyttävän valtion läpi. Tällöin veronalainen tulo pyritään minimoimaan ankaran verotuksen maassa eri vähennyksien hyödyntämisen avulla.<sup>86</sup> *Stepping stone* -rakenteiden käytön perusteella voidaan todeta, että

---

<sup>82</sup> OECD 2018. Todettakoon, että OECD:n määritelmä *treaty shopping* -järjestelylle ei ole virallinen.

<sup>83</sup> Henkilöyhtiöllä tarkoitetaan tässä suomalaista avointa yhtiötä tai kommandiittiyhtiötä vastaavaa yhtiötä, jossa (vastuunalaiset) yhtiömiehet ovat henkilökohtaisessa vastuussa henkilöyhtiön velvoitteista ja jossa yhtiön saamat voitot jaetaan sekä verotetaan yhtiömiesten osuuksien mukaan. Henkilöyhtiöt ovat siten ns. läpivirtausyksiköitä.

<sup>84</sup> Trustit ovat ainoastaan angloamerikkalaisen oikeuden tuntema instituutio. Yksittäisessä trustissa on lähtökohtaisesti kolme osapuolta: trustin perustaja (*settlor*), henkilö, jolle tietty omaisuus siirretään (*trustee*) sekä henkilö, jonka hyväksi järjestelystä syntyvä etu koituu (*beneficiary*). Trustiin siirretyllä omaisuudella on jakautunut omistusoikeus, sillä *trusteella* on laillinen omistusoikeus, jonka turvin hän hallitsee ja kontrolloi omaisuutta. Edunsaajilla puolestaan on asiallinen omistusoikeus, joka turvaa heille oikeuden nauttia asettajan määrittämiä etuuksista sekä esineoikeudellisesti vahvan oikeusaseman. Trusteista lisää ks. Mikkola 2008, s. 184-197.

<sup>85</sup> Panayi 2007, s. 38.

<sup>86</sup> *Ibid.*, s. 39.

vaikka verosopimussuunnittelulla pyritään ennen kaikkea välttämään tulon lähdevaltion perimä lähdevero, voi siihen liittyä myös muiden veroetujen tavoittelua.

Seuraava esimerkki havainnollistaa suoralla väliyhtiörakenteella toteutettua verosopimussuunnittelua käytännössä. Huomautettakoon, että esimerkki on hyvin yksinkertaistettu, eikä siinä huomioida verosopimusten mahdollisia veronkiertomääräyksiä, kuten esimerkiksi Yhdysvaltain ja Iso-Britannian välisen verosopimuksen sisältämää LOB-määräystä<sup>87</sup>.

### **Esimerkki 1**

A Ltd on Caymansaarille rekisteröity yritys, jonka pääkonttori sijaitsee Caymansaarilla. A Ltd :n liiketoiminta muodostuu hallinnointipalveluiden tarjoamisesta omistamilleen tytäryhtiöille. A Ltd omistaa yhdysvaltalaisen B Ltd -yrityksen, jonka liiketoiminta muodostuu kansainvälisestä IT-palveluiden myynnistä. B Ltd:n maksaessa osinkoja A Ltd:lle Yhdysvallat pidättää osingosta 30 %:n suuruisen lähdeveron. A Ltd perustaa Iso-Britanniaan C Ltd:n, jolle se siirtää omistamansa B Ltd:n osakkeet. Yhdysvaltain ja Iso-Britannian välisen verosopimuksen mukaan Yhdysvallat ei pidätä verosopimuksen edellytysten täytyessä yhdysvaltalaisen yrityksen maksamista osingoista lähdeveroa. Iso-Britannia ei kansallisen lainsäädäntönsä nojalla pidätä lähdeveroa ulkomaille maksetuista osingoista. Näin ollen A Ltd hyödyntää Yhdysvaltain ja Iso-Britannian välistä verosopimusta, vaikka se ei ole kummankaan maan kansalainen.

Kuvattu esimerkkitapaus on tyypillinen verosopimuskeinottelutilanne, mutta on tarpeen korostaa, ettei verosopimuskeinottelulle tai -suunnittelulle ole osoitettavissa tarkkarajaista määritelmää.<sup>88</sup> Tämä piirre korostaa sitä, että verosopimuskeinottelun tunnistaminen vaatii huolellista tapauskohtaista arviointia, sillä verosopimussuunnittelua ei ole itsessään pidettävä kiellettyinä.<sup>89</sup>

Verosopimussuunnittelun ja -keinottelun eräänlaisena rinnakkaismuotona voidaan pitää direktiivikeinottelua (*directive shopping*), joka on yksinomaan EU-vero-oikeudellinen ongelma. Myöskään direktiivikeinottelu ei ole irrallinen ilmiö, vaan monimutkaisissa järjestelyissä on voitu hyödyntää sekä verosopimus- että direktiivikeinottelun mahdollistamia veroetuja.<sup>90</sup> Veronkiertomuotojen ero ei ole suuri: verosopimuskeinottelussa pyritään väliyhtiön perustamisen kautta verosopimukseen perustuvien veroetujen saamiseen, kun taas direktiivikeinottelussa tarkoitus on saavuttaa EU:n direktiiveihin ja/tai perussopimuksiin perus-

---

<sup>87</sup> LOB:n määrittelystä tarkemmin edellä, ks. s. 6.

<sup>88</sup> Panayi 2007, s. 35-37.

<sup>89</sup> Vastaavasti Wiman 2016, s. 767.

<sup>90</sup> Ks. esim. edellä kuvattu *Double Irish with a Dutch sandwich* -järjestely.

tuva veroetu. Tähän pyritään siten, että Euroopan unioniin nähden kolmas valtio (usein veroparatiisivaltio) perustaa johonkin EU-valtioon väliyhtiön, jonne kanavoidaan EU-alueelta saadut tulot esimerkiksi rojalteina tai osinkoina.

Huomattakoon, että direktiivikeinotteluun voidaan puuttua sovellettavien direktiivien erityisin veronkiertosäännöksin tai ATAD:n sääntelyn nojalla. Direktiivikeinottelu on lisäksi lähtökohtaisesti ristiriidassa EUT:n ratkaisukäytännön pohjalta kehittyneen unionin oikeuden väärinkäytön kiellon kanssa, jos järjestely tai toimenpide ei perustu liiketaloudellisiin syihin. EU-oikeudellisen sääntelyn lisäksi valtiot voivat ehkäistä verosopimusten PPT-määräyksen avulla väärinkäytöksiä. Näin ollen valtioilla on käytössään useita keinoja, jotka mahdollistavat väärinkäytöksiin puuttumisen.



### 3 Veronkiertosääntely verosopimusoikeudessa

#### 3.1 Verosopimusten veronkiertosääntelyn kehitys ohjaavasta periaatteesta PPT-määräykseen

Kansainvälisten verosopimusten ensisijaisena tarkoituksena oli vuodesta 1977 aina vuoteen 2003 asti kansainvälisen kaupankäynnin ja sijoitustoiminnan tukeminen poistamalla kansainvälistä kaksinkertaista verotusta.<sup>91</sup> Veronkierto oli huomioitu OECD:n vuoden 1977 malliverosopimuksen kommentaarissa (jäljempänä ”vuoden 1977 Kommentaari”) ainoastaan toteamuksella, jonka mukaan verosopimusten ei tulisi avittaa veronkiertoa tai veronvälttelyä.<sup>92</sup> Kansallisten verojärjestelmien eroavaisuuksien keinotekoista hyödyntämistä torjuvien veronkiertosäännösten säätäminen jätettiin vuorostaan sopimusvaltioiden vastuulle. Tästä huolimatta painopiste oli verotuksellisten esteiden torjumisella, minkä vuoksi sopimusvaltiot olivat velvoitettuja myöntämään verosopimusetuuksia kansallisen veronkiertosäännöksen soveltamisen kustannuksella.<sup>93</sup>

Malliverosopimuksen kommentaaria uudistettiin vuonna 2003, jolloin OECD:n suhtautuminen verosopimusten väärinkäytöksiin sekä verosopimusten ja kansallisten veronkiertosäännösten suhteeseen muuttui aivan perustavanlaatuisella tavalla. Ensinnäkin OECD:n vuoden 2003 verosopimuksen kommentaarissa (jäljempänä ”vuoden 2003 Kommentaari”) veronkiertämisen ja -välttelyn estämiselle annettiin itsenäinen merkitys verosopimusten tavoitteena. Toiseksi vuoden 1977 Kommentaarin kappale, joka velvoitti sopimusvaltioita pidättäytymään soveltamasta kansallisia veronkiertosäännöksiään verosopimusetujen myöntämisen sijaan, poistettiin. Samalla vuoden 2003 Kommentaarissa hyväksyttiin, että sopimusvaltio voi evätä verosopimusetuudet joko vetoamalla sopimuksen väärinkäyttöön tai tietyin edellytyksin kansalliseen veronkiertosäännökseen.<sup>94</sup> Tätä tarkennettiin luomalla yleinen

---

<sup>91</sup> *De Broe – Luts* 2015, s. 122.

<sup>92</sup> OECD:n vuoden 1977 malliverosopimuksen kommentaarin 1 artiklaa koskeva kohta 7, s. 47.

<sup>93</sup> *De Broe – Luts*, 2015, s. 123.

<sup>94</sup> Tätä perusteltiin vuoden OECD:n vuoden 2003 malliverosopimuksen kommentaarissa valtioiden välisten valtiosopimusten koskevan vuoden 1969 solmitun Wienin yleissopimuksen 31 artiklan sisältämällä yleisellä tulkintasäännöllä, jonka 1 kohta edellyttää sopimuksia tulkittavan vilpittömässä mielessä. Ks. OECD:n vuoden 2003 malliverosopimuksen kommentaari, 1 artikla, kohta 9.3.

sääntö, jonka mukaan kansallisten veronkiertosäännösten ja verosopimusten välillä ei katsottu olevan ristiriitaa.<sup>95</sup> Vaikka kansalliset veronkiertosäännökset hyväksyttiin, todettiin samassa yhteydessä erityisten verosopimusetuuksiin kohdistuvien veronkiertosäännöksiä olemassaolo myös tarpeelliseksi. Lisäksi vuoden 2003 Kommentaariin lisättiin erillinen määrittely verosopimusten väärinkäytökselle, jonka sisältämien edellytysten samanaikaisesti täyttyessä verosopimusetuudet suositeltiin evättävän.<sup>96</sup> Tätä määrittelyä pidetään verosopimusten soveltamista ohjaavana periaatteena (*guiding principle*).<sup>97</sup>

Ohjaava periaatteen mukaan verosopimukseen perustuvia etuja ei tulisi myöntää, jos transaktioiden tai järjestelyiden pääasiallinen tarkoitus on edullisemman verotuksellisen aseman saavuttaminen ja edullisemman verotuksellisen kohtelun myöntäminen olisi näissä olosuhteissa asianomaisten säännösten tavoitteen ja tarkoituksen vastaista.<sup>98</sup> Huomionarvoista on, että jo ohjaavassa periaatteessa verosopimusten tulkintaan liitettiin sekä subjektiivinen (*”pääasiallinen tarkoitus”*) että objektiivinen edellytys (*”edullisemman verotuksellisen aseman saavuttaminen ja edullisemman verotuksellisen kohtelu olisi näissä olosuhteissa asianomaisten säännösten tavoitteen ja tarkoituksen vastaista”*).<sup>99</sup>

BEPS-projektin toimenpidettä 6 koskevassa loppuraportissa ohjaava periaate oli tarkoitus implementoida suoraan verosopimuksiin lisäämällä niihin yleinen veronkiertosäännös (PPT-määräys), mikä vuoden 2017 malliverosopimuksessa ja MLI:n osalta tehtiinkin. OECD:n mukaan periaatteen implementoinnilla korostetaan sopimusvaltioiden halua evätä verosopimuksiin perustuvat edut toimenpiteiltä ja järjestelyiltä, joiden tarkoitus on saavuttaa verosopimusetuudet epäasiallisissa olosuhteissa.<sup>100</sup> Tästä huolimatta PPT-määräys on sisällöltään hyvin erilainen verrattuna ohjaavaan periaatteeseen.<sup>101</sup> Vaikka ohjaavan periaatteen merkityssisältöön ei ole OECD:n vuoden 2017 malliverosopimuksen kommentaarissa (jäljempänä

---

<sup>95</sup> De Broe – Luts, 2015, s. 123.

<sup>96</sup> Ibid., s.124.

<sup>97</sup> Weckström 2015b, s. 508.

<sup>98</sup> Ohjaava periaate on tässä vapaasti käännetty alkuperäisestä OECD:n vuoden 2003 malliverosopimuksen kommentaarin 1 artiklan 9.5. kohdasta, jossa ohjaava periaate kuvattiin seuraavalla tavalla: *”A guiding principle is that the benefits of a double taxation convention should not be available where a main purpose for entering into certain transactions or arrangements was to secure a more favorable tax position and obtaining that more favourable treatment in these circumstances would be contrary to the object and purpose of the relevant provisions.”*

<sup>99</sup> Chand 2015, s. 485. Samoin Danon 2018, s. 37.

<sup>100</sup> OECD 2015, s. 79.

<sup>101</sup> Ohjaavaan periaatteen ja PPT-määräyksen eroista tarkemmin ks. mm. Danon 2018, s. 42.

”vuoden 2017 Kommentaari” tai ”Kommentaari”) puututtu, on luultavaa, että PPT-määräys noussee ensisijaiseksi kriteeriksi verosopimusetuuksien mahdollisia väärinkäytöksiä arvioitaessa. Tämä oletus on perusteltu ensinnäkin siitä syystä, että verosopimuksen sopimustekstin tulisi olla ensisijainen suhteessa malliverosopimusten kommentaareihin.<sup>102</sup> Toiseksi PPT-määräyksen käyttäminen MLI:n oletusarvoisena väärinkäytösten estämismenetelmänä osaltaan korostaa PPT-määräyksen merkitystä.<sup>103</sup> PPT-määräyksen käyttöalan laajuudesta kertoo se, että MLI:n implementoinnin yhteydessä arviolta 1.100 verosopimusta tulee sisältämään PPT-määräyksen.<sup>104</sup> PPT-määräys on sittemmin lisätty myös mm. pohjoismaiden verosopimukseen.<sup>105</sup>

### 3.2 Pääasiallisen tarkoituksen testi (Principal Purpose Test)

PPT-määräys sisältyy OECD:n vuoden 2017 malliverosopimuksen 29 (9) artiklaan ja MLI:n 7 (1) artiklaan. Mainittujen artikloiden ainoa eroavaisuus on se, että MLI:ssä viitataan mukaan luettuihin verosopimuksiin (*Covered Tax Agreement*, jäljempänä ”CTA”)<sup>106</sup> ja malliverosopimuksessa vuorostaan käsillä olevaan verosopimukseen. PPT-määräys kuuluu seuraavasti:

Tähän verosopimukseen perustuvaa etuutta ei, verosopimuksen määräysten estämättä, saa tulon tai varallisuuden osalta myöntää, jos on kohtuullista päätellä, kun otetaan huomioon kaikki asiaa koskevat tosiasiat ja olosuhteet, että tämän etuuden hankkiminen oli yksi sellaisen järjestelyn tai transaktion pääasiallisista tarkoituksista, joka välittömästi tai välillisesti johti tähän etuuteen, paitsi jos selvitetään, että tämän etuuden myöntäminen olisi näissä olosuhteissa verosopimuksen asiaa koskevien määräysten tavoitteen ja tarkoituksen mukaista.

Kuten edellä on todettu, on PPT luonteeltaan yleinen veronkiertosäännös. Sen sanamuoto on hyvin yleinen, ja pelkästään sanamuotonsa puolesta säännöksen soveltamisalaa voidaan pitää laajana.<sup>107</sup> Soveltamisalan laajuuden osalta on ensinnäkin todettava, että PPT koskee ”verosopimukseen perustuvaa etuutta”. Vuoden 2017 Kommentaarin mukaan tällä on tarkoitus viitata kaikkiin niihin rajoituksiin, joita verosopimus asettaa lähdevaltion verotusoikeudelle

---

<sup>102</sup> Chand 2015, s. 487.

<sup>103</sup> PPT-määräyksen oletusarvoisuus tarkoittaa sitä, ettei sen käyttöönottamiseksi tarvitse tehdä varaumia toisin kuin muiden MLI:n mahdollistamien vaihtoehtojen veronkiertosäännösten kohdalla. Ks. mm. HE 307/2018 vp, s. 8.

<sup>104</sup> Chand 2018, s. 18.

<sup>105</sup> HE 169/2018 vp, s. 4.

<sup>106</sup> Mukaan luetulla verosopimuksella tarkoitetaan verosopimusta, johon sovelletaan MLI:n määräyksiä. MLI:n systematiikasta tarkemmin edellä, ks. alaviite 21.

<sup>107</sup> Kok 2016, s. 412.

malliverosopimuksen 6-22 artikloissa. Lisäksi määritelmä kattaa kaksinkertaisen verotuksen poistamista koskevat määräykset<sup>108</sup> samoin kuin syrjintäkieltoa koskevat sopimusmääräykset<sup>109</sup> sekä ns. *tax sparing* -veronhyvitykset<sup>110</sup> ja vastaavat etuudet, joita käytetään erityisesti kehitysmaiden kanssa solmituissa verosopimuksissa.<sup>111</sup> PPT ei kuitenkaan ulottune kansalliseen lainsäädäntöön, EU-lainsäädäntöön tai toiseen verosopimukseen perustuviin etuuksiin, sillä näissä ei ole enää kyse ”verosopimukseen perustuvista etuuksista”.<sup>112</sup> Oikeuskirjallisuudessa on esiintynyt jonkin verran epäselvyyttä sen suhteen, viitataanko etuudella vain toisen sopimusvaltion verotukseen vai molempien sopimusvaltioiden verotuksesta muodostuvaan yhteiseen verorasitteeseen.<sup>113</sup> Vallitsevana käsityksenä näyttäisi olevan se, että ”etuus” kattaa tältä osin ainoastaan kansallisen verorasituksen pienenemisen, joka verosopimusta soveltavan sopimusvaltion on myönnettävä.<sup>114</sup>

PPT:ssä ei ole myöskään määritelty, mitä järjestelyllä tai transaktiolla tarkalleen ottaen tarkoitetaan. Vuoden 2017 Kommentaarissa selvennetään, että kyseistä määritelmää tulee tulkita mahdollisimman laajasti siten, että se kattaa minkä tahansa sopimuksen, yhteisymmärryksen, järjestelyn, transaktion tai transaktioiden sarjan riippumatta siitä, ovatko ne laillisesti

---

<sup>108</sup> Kaksinkertaisen verotuksen poistamismenetelmistä määrätään OECD:n vuoden 2017 malliverosopimuksen 23 A ja 23 B artikloissa, joiden mukaan kaksinkertainen verotus voidaan poistaa vapautusmenetelmällä (*exemption method*) tai hyvitysmenetelmällä (*credit method*). Vapautusmenetelmässä verotuskohteet jaetaan valtioiden kesken. Tietty tulot (tai varallisuus) verotetaan vain toisessa valtiossa sulkemalla toisen valtion verotusoikeus pois. Vapautus voi olla progressioehtoinen, jolloin tulon määrä vaikuttaa verotuksen poistamisesta huolimatta verokantaan, jota sovelletaan siinä valtiossa, jonka verotusoikeus on suljettu pois. Hyvitysmenetelmässä ulkomaille maksetun veron määrä vähennetään verovelvollisen veronalaisista tuloista. Täydessä hyvityksessä (*full credit*) ulkomaille maksettu vero vähennetään kokonaisuudessaan, kun taas normaalihyvityksessä ulkomaille maksetun veron hyvityksen määrä ei saa ylittää kotimaista veroa, joka olisi tullut suoritettavaksi sellaisenaan ulkomaille ansaitusta tulosta. Vapautusmenetelmästä tarkemmin ks. *Malmgrén – Myrsky* 2017, s. 43-51 ja vastaavasti hyvitysmenetelmän osalta *Malmgrén – Myrsky* 2017, s. 51-58.

<sup>109</sup> OECD:n vuoden 2017 malliverosopimuksen 24 artiklan mukaan toisen sopimusvaltion kansalaiseen ei saa kohdistaa ankarampaa verotusta tai verotukseen liittyvää velvoitetta kuin sopimusvaltion omaan kansalaiseen. Artikla kattaa veroasteen, veropohjan ja verotusmenettelyn. Se, onko kyse syrjinnästä, varmistetaan konkreettisella vertailulla. Jos vertailu osoittaa kansallisen verolain olevan ristiriidassa syrjintäkiellon kanssa, tulee tällainen kansallinen säännös sivuuttaa. Verosopimusten syrjintäkiellosta ks. *Äimä* 2009, s. 52-54.

<sup>110</sup> Kehitysmaat tarjoavat ulkomaisten suorien sijoitusten lisäämiseksi (*foreign direct investment*) erilaisia verokannustimia, kuten esimerkiksi erityisiä verovapautuksia ja alennettuja verokantoja. Verokannustimien tehokkuus kuitenkin riippuu myös kahdenkertaisen verotuksen poistamismenetelmästä sijoittajan asuinvaltiossa. Jos asuinvaltio käyttää verotuksen poistamiseen progressioehtoista vapautusmenetelmää tai hyvitysmenetelmää, verokannustimen vaikutus neutralisoituu. Tätä ehkäistään sopimalla ns. *tax sparing* -lausekkeista, joiden nojalla osittainen vapautus tai hyvitys asuinvaltiossa määräytyy sen veron perusteella, joka sijoittajan olisi tullut maksaa lähdevaltioon ilman erityistä verokannustinta. Ks. tarkemmin *Parada* 2018, s. 85-86.

<sup>111</sup> OECD:n vuoden 2017 malliverosopimuksen kommentaarin 29 artiklaa koskeva kohta 175, s. 589.

<sup>112</sup> *Danon* 2018, s. 43 sekä *De Broe – Luts* 2015, s. 131.

<sup>113</sup> Ks. mm. *Lang* 2014, s. 657.

<sup>114</sup> Näin mm. *Gomes* 2019, s. 77 ja *Danon* 2018, s. 43.

toimeenpantavissa.<sup>115</sup> PPT ei siten kohdistu tietyn verovelvollisen henkilöön ja on näin ollen henkilöälaltaan varsin avoin.<sup>116</sup> PPT edellyttää lisäksi, että järjestelyn on oltava *välittömästi tai välillisesti* yhteydessä myönnettävään veroetuuteen. Valittu muotoilu on malliverosopimuksen kommentaarin mukaan tarkoituksella laaja, sillä sen on haluttu kattavan myös tilanteet, joissa veroetuuksia tavoitellaan epäsuorasti ilman välitöntä liityntää verosopimukseen.<sup>117</sup>

Vaikka PPT-määräys rajoittuukin ”tähän verosopimukseen” perustuviin etuihin, määräyksen soveltamisedellytyksien tarkastelussa suurempi painoarvo on ns. *subjektiivisella* edellytyksellä sekä *objektiivisella* edellytyksellä. Subjektiivista edellytystä ilmentää vaatimus verosopimukseen perustuvasta etuudesta järjestelyn pääasiallisena tarkoituksena tai yhtenä pääasiallisista tarkoituksista. Objektiivinen edellytys on PPT-määräyksen sanamuodon perusteella sisällytetty määräykseen ikään kuin poikkeuksena: veroetuus voidaan subjektiivisen edellytyksen täyttymisestä huolimatta myöntää, jos selvitetään, että etuuden myöntäminen olisi kärsillä olevissa olosuhteissa verosopimuksen asiaa koskevien määräysten tavoitteen ja tarkoituksen mukaista.

Vaikka PPT-määräyksen soveltamisesta ei toistaiseksi ole oikeuskäytäntöä, on sen tulkinnaa mahdollista turvautua OECD:n ohjeistukseen, oikeuskirjallisuuteen sekä rajoitetusti kansalliseen oikeuskäytäntöön, sillä tietyissä maissa on kansallisesti käytössä PPT-määräystä vastaava yleislauseke.<sup>118</sup> PPT:n soveltamisalaa määritettäessä tulee muistaa, että kansainvälisenä valtiosopimuksena verosopimuksen tulkinnan lähtökohtana on Wienin sopimuksen 31 artiklan mukaisesti sen sopimusteksti.<sup>119</sup> Erityisesti Wienin sopimuksella on merkitystä PPT-määräyksen objektiivista edellytystä tarkasteltaessa.<sup>120</sup>

---

<sup>115</sup> OECD:n vuoden 2017 malliverosopimuksen kommentaarin 29 artiklaa koskeva kohta 177, s. 590.

<sup>116</sup> Gomes 2019, s. 75.

<sup>117</sup> OECD:n vuoden 2017 malliverosopimuksen kommentaarin 29 artiklaa koskeva kohta 176, s. 589-590. OECD antaa tässä yhteydessä välillisestä edun tavoittelusta esimerkin, jossa hyväksyttävän liiketaloudellisin syin perusteltu konsernin sisäinen laina siirretään konsernin sisällä toiseen valtioon verosopimusetujen saamiseksi. Tällaisessa tapauksessa PPT ulottuu lainasopimukseen, sillä lainan *siirtämisen* pääasiallinen tarkoitus on ollut veroetuuden saavuttaminen ja se on johtanut välillisesti lainasopimuksen kautta verosopimusetuihin.

<sup>118</sup> Tällainen säännös on esimerkiksi Kanadan tuloverolain 245 artiklan 3 (b) kohdassa. Säännös kuuluu seuraavasti: ”An avoidance transaction means any transaction that is part of a series of transactions, which series, but for this section, would result, directly or indirectly, in a tax benefit, unless the transaction may reasonably be considered to have been undertaken or arranged primarily for bona fide purposes other than to obtain the tax benefit.”

<sup>119</sup> MLI:n osalta Veikkola 2018a, s. 4.

<sup>120</sup> Ks. alajakso 3.2.2.

Seuraavassa subjektiivisen ja objektiivisen edellytystä merkityssisältöä tarkastellaan syvemmin hyödyntäen erityisesti vuoden 2017 Kommentaarin huomioita, sillä malliverosopimuksen kommentaariin tukeudutaan yleisesti verosopimuksien tulkinnan apuvälineenä. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomautettava, että malliverosopimusten kommentaarit eivät ole oikeudellisesti sitovia instrumentteja.<sup>121</sup> EU-oikeudessa kommentaarien merkitys on ollut erityisen rajoitettu direktiivien tulkinnassa, sillä malliverosopimuksella tai sen tulkinnalla ei voida EUT:n oikeuskäytännön mukaan rajoittaa unionin oikeuden toteutumista. Tästä huolimatta OECD:n kommentaareilla on käytännössä ollut suuri merkitys EUT:n oikeuskäytännössä.<sup>122</sup>

### *3.2.1 Subjektiivinen edellytys*

PPT-määräyksen subjektiivinen edellytyksen mukaan verosopimukseen perustuvaa etuutta ei saa verosopimuksen määräysten estämättä saa tulon tai varallisuuden osalta myöntää, jos on kohtuullista päätellä, kun otetaan huomioon kaikki asiaa koskevat tosiasiat ja olosuhteet, että tämän etuuden hankkiminen oli yksi sellaisen järjestelyn tai transaktion pääasiallisista tarkoituksista, joka välittömästi tai välillisesti johti tähän etuuteen. Pääasialliseen tarkoitukseen viittaamisen voidaan tulkita ilmentävän subjektiivista teoriaa, jonka mukaan verotuksen tulee perustua verovelvollisen omiin käsityksiin.<sup>123</sup> Subjektiivista teoriaa tukee varsin hyvin myös malliverosopimuksen kommentaarissa esitetty, sillä kommentaarissakin painotetaan objektiivisen arvioinnin merkitystä subjektiivisia tarkoituksien selvittämisessä.

Malliverosopimuksen kommentaarin mukaan pääasiallisen tarkoituksen toteamiseksi on suoritettava objektiivinen ja tapauskohtainen analyysi, jossa arvioidaan kaikkien järjestelyyn tai transaktioon osallisten henkilöiden tavoitteita ja tarkoituksia sekä siihen liittyviä olosuhteita.<sup>124</sup> Jotta järjestelyn pääasiallisena tarkoituksena voitaisiin todeta olevan veroedun saa-

---

<sup>121</sup> Tämä on myös OECD:n oma kanta, sillä OECD:n työjärjestyksen 18 säännön b kohdan perusteella järjestön tekemät suositukset lähetetään jäsenille, jotka voivat vapaan harkintansa mukaan soveltaa suosituksia, jos ne katsotaan tarkoituksenmukaisiksi.

<sup>122</sup> Lang 2018 s. 184-186. Kommentaarien hyödyntämisestä direktiivien tulkinnassa ks. jäljempänä s. 77.

<sup>123</sup> Subjektiivisen teorian voidaan nähdä konkretisoituvan myös kattavammin PPT:n ja ATAD 6 artiklan soveltamisessa, sillä verovelvollisen oikeus esittää liiketaloudellisia perusteita toimenpiteen tueksi voidaan tulkita niin ikään subjektiivisen teoria ilmentymäksi. Subjektiivisesta teoriasta ks. alaviite 56.

<sup>124</sup> OECD:n vuoden 2017 malliverosopimuksen kommentaarin 29 artiklaa koskeva kohta 178, s. 590.

minen, tulisi sen siis olla kohtuudella pääteltävissä kaikista käsillä olevista todisteista. *Kohtuullisuudella* Kommentaarissa viitataan käytännössä suoraan *objektiiviseen arviointiin*.<sup>125</sup> Sanottu merkitsee sitä, ettei ”kohtuudella pääteltävissä” -termillä ole tarkoitus viitata niinkään veroviranomaisen näyttötakkaan, vaan ainoastaan tapauksen tosiseikastoa ja olosuhteita koskevan arvioinnin objektiivisuuteen.<sup>126</sup>

Termillä ”yksi pääasiallisista tarkoituksista” viitataan siihen, ettei verosopimukseen perustuvan edun saamisen tarvitse olla järjestelyn ainoa tai määräävä tarkoitus. Riittävää on, että vähintään yksi järjestelyn pääasiallisista tarkoituksista on ollut veroedun saaminen.<sup>127</sup> Toisin sanoen, vaikka verovelvollinen näyttäisi verotuksellisten syiden ohella muita merkittäviä perusteita järjestelylle, veroviranomaisen on mahdollista väittää, että verotukselliset syyt ovat olleet ainakin yksi päätarkoituksista.<sup>128</sup> Veroviranomaisten lieneekin suhteellisen vaivatonta väittää, että subjektiivinen edellytys olisi täyttynyt.<sup>129</sup> Pääasiallisen tarkoituksen toteaminen ei siten edellytä täyttä näyttöä. Kommentaarin mukaan pelkästään se seikka, että jokin järjestely tai transaktio tuottaa veroedun, ei kuitenkaan yleensä mahdollista johtopäätöksien tekemistä järjestelyn tarkoituksista. Tähän liittyen painotetaan, ettei päätelmiä järjestelyn pääasiallisista tarkoituksista tulisi muutoinkaan tehdä kevein perustein. Jos jotakin järjestelyä ei kuitenkaan voida kohtuudella perustella muulla kuin verosopimukseen perustuvan veroedun tavoittelulla, voidaan todeta, että järjestelyn pääasiallisena tai yhtenä pääasiallisena tarkoituksena on ollut kyseisen veroedun tavoittelu.<sup>130</sup> Mielenkiintoisesti Kommentaarissa veroedun saamisen pitämistä järjestelyn pääasiallisena tarkoituksena pidetään *epätodennäköisenä*, jos järjestely on erottamattomasti kytköksissä keskeisiin liiketoimintoihin eikä veroetuksilla ole ollut vaikutusta järjestelyn lopullisesta muodosta päättämiseen.<sup>131</sup> Toisin sanoen Kommentaari ei täysin poissulje subjektiivisen edellytyksen täyttymistä silloinkaan, jos järjestelyn muoto ei ole ollut riippuvainen verotuksellisista seikoista.

---

<sup>125</sup> OECD:n vuoden 2017 malliverosopimuksen kommentaarin 29 artiklaa koskeva kohta 179, s. 590.

<sup>126</sup> Weber 2017, s. 51. Voidaan kysyä, onko verovelvollisen toteuttaman toimenpiteen pääasiallisen tarkoituksen arvioiminen muutoin kuin objektiivisin perustein edes mahdollista. *Rekolan* mukaan subjektiivisen teorian mukaisessa arvioinnissa arviointi tulisi suorittaa täysin objektiivisin perustein, sillä ”--muutoin jouduttaisiin pettävälle pohjalle”. Ks. *Rekola* 1953b, s. 755.

<sup>127</sup> OECD:n vuoden 2017 malliverosopimuksen kommentaarin 29 artiklaa koskeva kohta 180, s. 591.

<sup>128</sup> Lang 2014, s. 659.

<sup>129</sup> Kok 2016, s. 408.

<sup>130</sup> OECD:n vuoden 2017 malliverosopimuksen kommentaarin 29 artiklaa koskeva kohta 178, s. 590.

<sup>131</sup> OECD:n vuoden 2017 malliverosopimuksen kommentaarin 29 artiklaa koskeva kohta 181, s. 591.

Toisaalta myöskään verovelvollinen ei voi välttää PPT-määräyksen soveltamiselta pelkäämään väittämällä, ettei järjestelyn tarkoituksena ole ollut veroedun saaminen. Verovelvollinen ei myöskään voine menestyksekkäästi väittää, että järjestelyn pääasiallinen tarkoitus olisi muuhun kuin sovellettavaan verosopimukseen perustuvan edun saaminen silloin, kun järjestelyllä pyritään saamaan useisiin eri verosopimuksiin perustuvia etuuksia.<sup>132</sup> Näin ollen sovellettavan verosopimuksen tuoman veroedun painoarvon vertaamisella muihin järjestelyllä saavutettaviin veroetuihin ei ole relevanssia eikä verovelvollinen pelkäämään tällaisella argumentilla voine välttää PPT:n soveltamiselta.<sup>133</sup>

Kommentaariin on sisällytetty yhteensä 19 esimerkkitilannetta, joista 13 koskee suoraan PPT:n soveltamista. Kuusi esimerkkiä koskee etupäässä LOB-määräystä ja erilaisia väliyh-tiöjärjestelyjä, mutta näitä esimerkkejä voidaan tarkastella myös PPT:n soveltamisen kan-nalta.<sup>134</sup> Vaikka esimerkeistä saadaankin johtoa siihen, minkälaisiin tilanteisiin PPT:tä voi-daan soveltaa, ovat ne kuitenkin luonteeltaan ääriesimerkkejä. Käytännössä esimerkiksi eri-laiset holdingyhtiörakenteet sijoittautuvat annettujen esimerkkien välimaastoon, eikä esimer-keistä voida tällöin tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä.<sup>135</sup> Kommentaarin esimerkeistä on vaikeaa tehdä johtopäätöstä myöskään sen suhteen, miten subjektiivista edellytystä tulisi tul-kita, sillä esimerkkitilanteissa PPT:tä käsitellään kokonaisuutena, eikä niissä ole selvästi ero-teltu subjektiivisen ja objektiivisen edellytyksen arviointia toisistaan. Tästä huolimatta Kom-mentaarista ja sen esimerkeistä on mahdollista tehdä johtopäätös, jonka mukaan PPT-mää-räystä tulisi soveltaa tarkoin harkiten ja siten, ettei veroetua evättäisi järjestelyiltä, joilla on hyväksyttävät liiketaloudelliset perusteet.<sup>136</sup> On esitetty, että jos muut kuin verotukseen liit-tyvät motiivit ovat verotuksellisia syitä painavimmat, tulisi PPT:n soveltamisesta pidättäytyä siksi, ettei subjektiivisten edellytyksen voida tällöin katsoa täyttyneen.<sup>137</sup> Käytännössä tällai-nen lähestymistapa johtanee mahdollisuuksien mukaan järjestelystä koituvien veroetujen nu-meeriseen vertailuun suhteessa muihin mahdollisiin etuihin.

---

<sup>132</sup> OECD:n vuoden 2017 malliverosopimuksen kommentaarin 29 artiklaa koskeva kohta 181, s. 591.

<sup>133</sup> *Taboada* 2015, s. 604.

<sup>134</sup> *Chand* 2018, s. 27.

<sup>135</sup> *Wahrloos* 2018, s. 332 ja *Gomes* 2019, s. 81.

<sup>136</sup> *Danon* 2018, s. 48, *Chand* 2018, s. 40-41 sekä *Taboada* 2015, s. 605.

<sup>137</sup> *Chand* 2018, s. 40-41. Näin on toimittu myös Kommentaarin esimerkissä C, jossa valtioon R sijoittautunut RCO valitsee toimintansa laajentamiseksi kolmesta vaihtoehtoista valtiosta valtio S:n uuden tehtaan sijainti-valtioksi. Esimerkissä valtio S on vaihtoehtoista ainut, jonka kanssa valtiolla R on verosopimus, jolloin olisi mahdollista, että sijoittautuminen on tehty veroedun saavuttamiseksi. Uuden tehtaan rakentamisen pääasiallinen tarkoitus liittyy esimerkissä kuitenkin toiminnan laajentamiseen ja tuotantokustannuksien alentamiseen, jolloin subjektiivinen edellytys ei täyty.



Vaikka Kommentaarin esimerkit sisältävät tilanteita, joissa hyväksyttävät liiketaloudelliset perusteet ovat estäneet PPT:n soveltamisen, ei Kommentaarista tai malliverosopimuksesta ilmene minkäänlaisia objektiivisia kriteereitä, joiden perusteella liiketaloudellisia syitä olisi pidettävä hyväksyttävinä tai toisaalta riittämättöminä.<sup>138</sup> Kuten on huomattu, PPT:n sanamuoto ei myöskään sisällä ylipäänsä minkäänlaista viittausta liiketaloudellisten syiden hyväksyttävyyteen. Ongelmana onkin, että vaikka PPT-määräyksen sanamuotoa rajoitettaisiin Kommentaarin kannanotoilla, mahdollistaa määräyksen sanamuoto joka tapauksessa hyvin laajankin tulkinnan. Viime kädessä sopimusvaltioiden veroviranomaiset tulkitsevat verosopimusmääräystä, eivätkä malliverosopimuksen kommentaaria.<sup>139</sup> Tällöin veroviranomaisilla on epäilemättä huomattava intressi soveltaa PPT-määräystä jo sillä perusteella, että tietty järjestely tuottaa verosopimukseen perustuvan veroedun.<sup>140</sup> Jos subjektiivisen edellytyksen tul- laan verotuskäytännössä katsomaan järjestelmällisesti täyttyvän, verosopimusmääräyksen tarkoituksen ja tavoitteen painoarvo tulee vastaavasti olemaan PPT:n soveltamisen kannalta erityisen korostunut.

### 3.2.2 Objektiivinen edellytys

Verosopimusetujen epääminen PPT-määräyksen nojalla estyy, jos asianomainen järjestely tai toimenpide ei täytä PPT:n objektiivista edellytystä. Objektiivinen edellytys täyttyy, jos ei selvitetä, että verosopimusetuuden myöntäminen olisi käsillä olevissa olosuhteissa verosopimuksen asiaa koskevien määräysten tavoitteen ja tarkoituksen mukaista. PPT:n sanamuoto viittaa siihen, että *verovelvollisen* olisi pystyttävä osoittamaan järjestelyn olevan yhdenmukainen sovellettavan verosopimuksen tavoitteen ja tarkoituksen kanssa käsillä olevissa olosuhteissa.<sup>141</sup> Käytännössä verovelvollisen on siis ensin selvítettävä verosopimusmääräyksen tavoite tai tarkoitus, jonka jälkeen on erikseen vielä selvítettävä, onko järjestely yhdenmukainen selvitetyn tarkoituksen tai tavoitteen kanssa. Toisaalta PPT:n sanamuodosta huolimatta myös veronsaajan tulisi varmistua verosopimusmääräysten tarkoituksesta ja tavoitteesta, sillä verosopimukseen perustuva etuus on myönnettävä, jos etuuden myöntäminen ei ole verosopimusmääräyksen tarkoituksen ja tavoitteen vastaista.<sup>142</sup>

---

<sup>138</sup> Kysymykseen palataan PPT-määräyksen osalta jäljempänä alajaksossa 6.3.4.

<sup>139</sup> Lang 2014, s. 660.

<sup>140</sup> Ibid., s. 658-659.

<sup>141</sup> Wahlroos 2018, s. 330.

<sup>142</sup> Veikkola 2018b, s. 19.

PPT:n sanamuodon mukaan ainoastaan sovellettavan verosopimusmääräyksen tarkoitus tai tavoite olisi objektiivisen edellytyksen täyttymisen kannalta relevantti – ikään kuin määräyksen tavoitetta ja tarkoitusta tulisi tulkita ”irrotettuna” muusta sopimuskokonaisuudesta.<sup>143</sup> Verosopimuksien yksittäisten määräysten tarkoitusta on kuitenkin ongelmallista määritellä, sillä kansallisesta lainsäädännöstä poiketen verosopimukset ovat yleisluonteisia ehtoja, eivätkä yksittäiset ehdot sisällä varsinaista indikaatiota lainsäätäjän tahdosta. Käytännössä yksittäisistä ehdoista voidaan ainoastaan päätellä, että sen tarkoituksena on jakaa verotusoikeus tietyllä tavoin ehdon sisältämien muodollisten edellytysten täytyessä. Tällöin ainoastaan oikeustoimen muodolla on merkitystä. Seurauksena tietyn ehdon edellyttämän muodon käyttäminen olisi aina ehdon tavoitteen ja tarkoituksen mukaista, jolloin PPT:tä ei soveltuisi missään olosuhteissa riippumatta verovelvollisen tarkoituspäätelmästä, kunhan ehdon edellyttämää muotoa käytetään.<sup>144</sup> Tästä johtuen verosopimusmääräyksen tarkoituksen ja tavoitteen selvittämisessä tulee tukeutua verosopimusten tulkintaa koskeviin yleisiin periaatteisiin, jolloin johtoa voidaan hakea Wienin yleissopimuksesta<sup>145</sup>. Wienin yleissopimus koskee valtiosopimusten tulkintaa, jolloin sen määräyksiä voidaan myös verosopimusten tulkinnassa soveltaa.

Wienin yleissopimuksen 31 (1) artiklan mukaan valtiosopimusta on tulkittava vilpittömässä mielessä ja antamalla valtiosopimuksessa käytetyille sanonnoille niille kuuluvassa yhteydessä niiden tavallinen merkitys, sekä valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa. Toisin sanoen myöskään verosopimuksien määräyksiä ei tule tulkita kirjaimellisesti, vaan ”niille kuuluvassa yhteydessä” sekä koko sopimuksen ”tarkoituksen ja päämäärän valossa.”<sup>146</sup> Yleissopimuksen 31 (2) artiklan perusteella 1 kohdassa mainittu yhteys käsittää koko sopimustekstin mukaan lukien johdannon ja mahdolliset liitteet. Näin ollen on perusteltua katsoa PPT:n objektiivisen edellytyksen edellyttävän, että järjestelyn tulee käytännössä olla *koko sovellettavan verosopimuksen tarkoituksen tai tavoitteen vastainen*.

Verosopimusten ensisijaisena tavoitteena ja tarkoituksena on OECD:n malliverosopimusten sopimustekstin, otsikon ja johdanto-osan perusteella kansainvälisen kaksinkertaisen verotuk-

---

<sup>143</sup> Báez Moreno 2017, s. 437.

<sup>144</sup> Chand 2018, s. 24.

<sup>145</sup> Wienissä 23. toukokuuta 1969 tehty valtiosopimusoikeutta koskeva yleissopimus (*The Vienna Convention on the Law of Treaties*).

<sup>146</sup> *Ibid.*

sen välttäminen hyödykkeiden, palveluiden, pääoman ja henkilöiden kansainvälisen vaihdannan helpottamiseksi. Malliverosopimuksen tarkemmista määräyksistä voidaan myös päätellä, että verosopimusten tarkoituksena on verotusoikeuksien jakaminen sopimusvaltioiden välillä, syrjinnän tiettyjen muotojen torjuminen, veroviranomaisten hallinnollisen yhteistyön tukeminen, veroriitojen ratkaiseminen sekä verovaateiden perimisen tehostaminen.<sup>147</sup> Yksittäisiin tarkempiin määräyksiin pohjautuvat tavoitteet kuitenkin täyttyvät yksittäisen verosopimuksen muotoa noudattamalla. Näin ollen yksittäisiin määräyksiin liittyy näiden tavoitteiden osalta edellä kuvattu problematiikka: pelkästään yksittäiseen säännöksen muodollisia vaatimuksia noudattamalla voidaan varmistua kyseisen säännöksen tavoitteiden ja tarkoitusten täyttymisestä. Tämä johtaa tulkintaan, jossa liiketoimen sisällön sijaan merkitystä olisi ainoastaan liiketoimen muodolla, jolloin PPT ei käytännössä soveltuisi koskaan muotoa noudatettaessa. Tämä olisi vastoin PPT:n tarkoitusta väärinkäytöksiä ehkäisevänä määräyksenä. Sanotusta voidaan nähdäkseni päätellä, että PPT:n viittaus tavoitteeseen ja tarkoitukseen voi enää liittyä ainoastaan verosopimuksen vaihdannan tukemiseen liittyviin tarkoitukseen.

Vaihdannan tukemisen osalta on oleellista huomata, että Kommentaarissa verosopimusten tarkoitusta tarkennetaan vaihdannan tukemiseen liittyen. Kommentaarin mukaan verosopimusten tarkoituksena on erityisesti etuuksien myöntäminen hyödykkeiden ja palveluiden, pääoman sekä henkilöitä koskevan *bona fide* vaihdannan perusteella siten, ettei etuja myönnetä järjestelyille, joiden ensisijainen tavoite edullisemman verotuksellisen aseman varmistaminen.<sup>148</sup> *E contrario* verosopimuksen tarkoituksen vastaisia ovat veroedut, jotka synnyttävät *mala fide* vaihdannan keinoin, jolloin ensisijainen tavoite on verotuksellisesti edullisemman aseman varmistaminen. Tällöin järjestelyltä puuttuvat liikeloudelliset syyt tai ne ovat vain näennäisiä. Tällaista tulkintaa puoltavat myös Kommentaarin esimerkit.<sup>149</sup>

Esitetyn tulkinnan mukaan verovelvollisen olisi siis käytännössä osoitettava hyväksyttävät liikeloudelliset perusteet järjestelyn taustaksi, jotta hän voisi välttyä PPT-määräyksen soveltamiselta. Nähdäkseni subjektiivisen edellytyksen osalta liikeloudelliset syyt ovat yksi osa tosiseikastoa, joka tulisi ottaa edellytyksen arvioinnissa huomioon. Vastaavasti liiketoimen keinotekoinen luonne on tällöin vain yksittäinen seikka, joka subjektiivisen edellytyksen

---

<sup>147</sup> De Broe 2008, s. 326.

<sup>148</sup> OECD:n vuoden 2017 malliverosopimuksen kommentaarin 29 artiklaa koskeva kohta 174, s. 589.

<sup>149</sup> Tämä käy erityisesti ilmi Kommentaarin esimerkistä C. Ks. edellä alaviite 149.

täyttymisen arvioinnissa on (objektiivisesti) huomioitava. Subjektiivisen edellytyksen käsittelyssä todettiin edellä, että se voi täytyä, vaikka järjestelyllä olisi useita merkittäviä syitä, joista verotukselliset syyt ovat vain yksi osa. Nähdäkseni objektiivinen edellytys ei sen sijaan voi täytyä, jos järjestelylle on osoitettavissa hyväksyttäviä liiketaloudellisia syitä, vaikka verotuksellisen edun syntyminen olisikin järjestelyn merkittävin etu. Tämä johtuu siitä, ettei toimenpide tai järjestely voi olla verosopimuksen tavoitteen tai tarkoituksen vastainen, jos sen tueksi voidaan esittää hyväksyttäviä liiketaloudellisia perusteita.<sup>150</sup> Kuten jäljempänä huomataan, tätä tulkintaa puoltavat myös EU-oikeuden väärinkäytön kiellon vaatimukset sekä ATAD 6 artiklan edellytykset.

---

<sup>150</sup> Samoin *De Broe – Luts* 2015, s. 132.

## 4 Unionin oikeuden väärinkäytön kiellosta

### 4.1 Yhteismarkkinoiden tehokas toteutuminen lähtökohtana

Lähtökohta EU-oikeudessa on, että yhteismarkkinat toteutuvat tehokkaasti. Tätä on korostettu EUT:n ratkaisukäytännössä, jossa on painotettu perustamissopimuksien tavoitteiden toteuttamista. Näistä tavoitteista yhteismarkkinoiden toteutuminen on saanut ensiarvoisen aseman. EUT:n oikeuskäytännössä yhteismarkkinoilla tarkoitetaan sitä, että yhteisön sisäisen kaupan kaikki esteet poistetaan kansallisten markkinoiden sulauttamiseksi yhtenäismarkkinoiksi, joilla markkinaolosuhteet ovat mahdollisimman lähellä todellisten sisämarkkinoiden olosuhteita. Edelleen EUT on korostanut sen tärkeyttä, että näiden markkinoiden edut turvataan ammattimaisen kaupankäynnin lisäksi myös yksityishenkilöille, jotka toteuttavat kansalliset rajat ylittäviä taloudellisia toimia.<sup>151</sup> EUT tulkitsee SEUT:a säännönmukaisesti siten, että nämä tavoitteet täyttyvät mahdollisimman tehokkaasti. Vaikka EUT:nkin tulkinnan lähtökohta on sovellettavan säännöksen sanamuodossa ja käsillä olevan yksittäistapauksen tosiseikastossa, SEUT:n tavoitteiden ja tarkoituksen voidaan todeta edustavan EUT:n tulkintalinjan kovinta ydintä.

Sanottu on näkynyt erityisesti EUT:n suhtautumisessa erilaisiin perusvapauksien rajoituksiin<sup>152</sup>, sillä EUT on suhtautunut kokonaisuudessaan varsin pidättyväisesti perussopimuksessa taattujen perusvapauksien rajoittamiseen esimerkiksi verotusvaltaa käytettäessä. Tämän on katsottu olevan hyväksyttävää pyrittäessä perussopimuksen mukaiseen sallittuun tavoitteeseen yleistä etua koskevista pakottavista syistä,<sup>153</sup> jollaisina verouksen osalta on pidetty erityisesti verovalvonnan tehokkuutta<sup>154</sup>, verojärjestelmän johdonmukaisuuden turvaamista<sup>155</sup>, veronkierron ja veropetosten estämistä<sup>156</sup> sekä verotusvallan tasapainoisen jakautumisen turvaamista ja tappioiden kaksinkertaisen käyttämisen estämistä<sup>157</sup>.

---

<sup>151</sup> Asia C-15/81, *Gaston Schul*, kohta 33.

<sup>152</sup> Rajoituksina on oikeuskäytännössä pidetty suorasti tai epäsuorasti syrjivien toimenpiteiden lisäksi kaikkia toimia, joilla kielletään perusvapauden käyttäminen, haitataan sitä tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi. Ks. Asia C-19/92, *Kraus*, kohta 32.

<sup>153</sup> Asia C-19/92, *Kraus*, kohta 32.

<sup>154</sup> Asia 120/78, *Cassis de Dijon*, kohta 8.

<sup>155</sup> Asia C-300/90, *komissio v. Belgia*, kohta 21.

<sup>156</sup> Asia C-478/98, *komissio v. Belgia*, kohdat 38 ja 39.

<sup>157</sup> Asia C-446/03, *Marks & Spencer*, kohdat 46 ja 47.

Tällöinkin on kuitenkin noudatettava suhteellisuusperiaatetta siten, että rajoittavalla toimenpiteellä on voitava taata sen tavoitteen toteutuminen, johon toimenpiteellä pyritään.<sup>158</sup> Toimenpide ei myöskään saa ylittää sitä, mikä on tarpeen sanotun tavoitteen saavuttamiseksi.<sup>159</sup>

#### 4.2 Veronkierron estäminen perusvapauksien rajoitusten oikeuttamisperusteena

EUT ei aluksi hyväksynyt veronkierron estämistä oikeutusperusteena, sillä asiassa *Avoir fiscal* katsottiin, ettei veropaon vaaraan voida vedota sijoittautumisvapauden perusperiaatteesta poikkeamiseksi. Tämä johtui siitä, ettei tuolloisen ETY-sopimuksen katsottu sallivan tällaista poikkeusperustetta.<sup>160</sup> Näin tehtiin siitä huolimatta, että *verovalvonnan tehokkuus* oli hyväksytty oikeuttamisperusteena jo aikaisemmin asiassa *Cassis de Dijon*.<sup>161</sup> Myöhemmin veropaon ja veronkierron estäminen samaistettiin verovalvonnan tehokkuuteen, ja lopulta veronkierron ja veropaon estäminen korvasi verovalvonnan tehokkuuden perusvapauksien rajoitusten oikeuttamisperusteena. EUT ei kuitenkaan hyväksynyt veronkierron estämistä rajoitusten oikeuttamisperusteena ennen asiassa *Marks & Spencer* annettua ratkaisua, jota voidaan pitää eräänlaisena läpimurtotapauksena perusvapauksien rajoittamisen osalta.<sup>162</sup> Asiassa *Marks & Spencer* veronkierto hyväksyttiin perusvapauksien rajoitusten oikeuttamisperusteeksi yhdessä verotusvallan tasapainoisen jakautumisen turvaamisen ja tappioiden kaksinkertaisen käyttämisen estämisen kanssa.<sup>163</sup>

Väärinkäytösten estämisestä perusvapauksien rajoittamisen oikeuttamisperusteena on kuitenkin erotettava unionin oikeuden väärinkäytön kieltä. Unionin oikeuden väärinkäytön kieltä alettiin oikeuskäytännössä muotoilla jo 1970-luvulla, kauan ennen kuin jäsenvaltiot yrittivät väärinkäytöksiensä estämisellä perustella perusvapauksien rajoituksia. Unionin oikeuden väärinkäytön kiellossa on näin ollen kyse väärinkäytösten estämisestä koskevaan perusvapauksien rajoittamisperusteeseen nähden jossain määrin rinnakkain kehittyneestä doktriinista.<sup>164</sup>

---

<sup>158</sup> Asia C-478/98, *komissio v. Belgia*, kohta 41.

<sup>159</sup> *Ibid.*

<sup>160</sup> Asia C-270/83, *Avoir fiscal*, kohta 25.

<sup>161</sup> Asia 120/78, *Cassis de Dijon*, kohta 8.

<sup>162</sup> *Vanistendael* 2019.

<sup>163</sup> Asia C-446/03, *Marks & Spencer*, kohta 51.

<sup>164</sup> *Vanistendael* 2019.

### 4.3 EU-oikeuden väärinkäytön kiellon taustaa

EUT on ratkaisukäytännössään sisämarkkinoiden tehokkaan toteutumisen painottamisesta huolimatta toistuvasti todennut, etteivät oikeussubjektit saa vedota yhteisön oikeusnormeihin vilpillisesti tai käyttää niitä väärin.<sup>165</sup> Ratkaisukäytännöstä johtuu, etteivät taloudelliset toimijat saa yhteisön oikeusnormien suojaa, jos he pyrkivät suojan saamisen avulla perusteettomasti kiertämään heitä koskevaa kansallista lainsäädäntöä tai hankkimaan yhteisön oikeusnormien soveltamisella perusteettomasti tai petollisesti itselleen etua. Tämän estämiseksi EUT on painottanut, että jäsenvaltioilla on oikeus ryhtyä toimenpiteisiin estääkseen tällaiset yhteisön oikeuden<sup>166</sup> väärinkäytöspyrkimykset.<sup>167</sup>

Asiassa *van Binsbergen*<sup>168</sup> EUT totesi ensimmäisen kerran, että jäsenvaltiot ovat oikeutettuja ryhtymään toimenpiteisiin estääkseen väärinkäytöksiä.<sup>169</sup> Pääpiirteittäiset rajat EU-oikeuden väärinkäytön kiellolle täsmentyivät kuitenkin vasta myöhemmin asioissa *Kefalas ym.*<sup>170</sup> ja *Centros*<sup>171</sup>.<sup>172</sup> Ratkaisuissa todettiin, että jäsenvaltioiden kansalliset tuomioistuimet voivat soveltaa kansallisen oikeuden oikeussääntöjä arvioidessaan, onko yhteisön oikeussääntöön perustuvaa oikeutta käytetty väärin.<sup>173</sup> Siten EUT hyväksyi oikeuksien väärinkäytön estämisen *kansallisten oikeussääntöjen* soveltamisen kautta. Näin toimittaessa EUT kuitenkin edellytti, ettei kansallisen säännöksen soveltamisella saada vaarantaa yhteisön oikeussääntöjen tehokasta vaikutusta ja yhtenäistä soveltamista kaikissa jäsenvaltioissa.<sup>174</sup> Näin ollen kansalliset

---

<sup>165</sup> Mm. Asia C-255/02, *Halifax ym.*, kohta 68; asia C-367/96, *Kefalas ym.*, kohta 20; asia C-373/97, *Diamantis*, kohta 33 ja asia C-32/03, *Fini H*, kohta 32.

<sup>166</sup> EUT:n ratkaisukäytännössä on usein viitattu ”yhteisön oikeus” -termiin, jota on tulkittava siten, että se kattaa kaikki yhteisön oikeuden lähteet, kuten SEUT:n, asetukset, direktiivit ja muut alemmanasteiset määräykset. Jäljempänä yhteisön oikeuteen viitataan myös modernimmalla käsitteellä ”unionin oikeus”, johon on myös EUT:n viimeaikaisessa ratkaisukäytännössä alettu viitata. Yhteisön oikeuden sisällöstä tarkemmin ks. *De Broe* 2008, s. 751-752.

<sup>167</sup> *De Broe* 2008, s. 751.

<sup>168</sup> Asia 33/74, *van Binsbergen*.

<sup>169</sup> Ratkaisu koski sijoittautumisvapauden rajoittamista, jonka osalta EUT totesi perustelujen kohdassa 13 mm. seuraavaa: ”Jäsenvaltiolta ei myöskään voida evätä oikeutta ryhtyä toimenpiteisiin sen estämiseksi, että – va-pautta käyttäisi sellainen palvelujen tarjoaja, joka kohdistaa koko toimintansa tai sen pääosan tämän valtion alueeseen, välttääkseen ne ammatilliset menettelytapasäännöt, joita häneen sovellettaisiin, jos hän olisi sijoit-tautunut ensiksi mainitun valtion alueelle.”

<sup>170</sup> Asia C-367/96, *Kefalas ym.*

<sup>171</sup> Asia C-212/97, *Centros*.

<sup>172</sup> *Weber* 2005, s. 173.

<sup>173</sup> Asia C-367/96, *Kefalas ym.*, kohta 29.

<sup>174</sup> Asia C-367/96, *Kefalas ym.*, kohta 22.

tuomioistuimet velvoitettiin ottamaan huomioon yhteisön säännöksiensä ja määräyksien tavoitellut päämäärät silloin, kun kansalliset tuomioistuimet tapauskohtaisesti objektiivisten seikkojen perusteella arvioivat mahdollisia väärinkäytöksiä.<sup>175</sup> EUT on korostanut erityisesti sitä, etteivät kansalliset tuomioistuimet saa yhteisön oikeussääntöön perustuvaa oikeuden mahdollista väärinkäyttöä arvioidessaan muuttaa yhteisön oikeussäännön soveltamisalaa eikä vaarantaa niitä tavoitteita, joihin asianomaisella oikeussäännöllä pyritään silloin kun jäsenvaltiot ovat siirtäneet toimivaltansa<sup>176</sup> kokonaisuudessaan EU:lle.<sup>177</sup>

Yksi merkittävimpiä unionin oikeuden väärinkäytön doktriinin kehitykseen vaikuttaneista tuomioista annettiin asiassa *Emsland-Stärke*<sup>178</sup>. Kyseisessä tuomiossa väärinkäytön tunnusmerkistö jaettiin ensimmäistä kertaa objektiiviseen ja subjektiiviseen tekijään, mikä samalla merkitsi subjektiivisen teorian<sup>179</sup> kytkemistä unionin oikeuden väärinkäytön käsitteeseen. Ratkaisussa objektiiviseen tekijään sisällytettiin ne objektiiviset seikat, joiden vuoksi asianomaisen säännösten tavoitetta ei saavuteta. Subjektiivinen tekijä vuorostaan viittasi tahtoon saada yhteisön säännöstä johtuva etuus luomalla keinotekoisesti sen saamiseksi vaadittavat edellytykset. Ratkaisussa painotettiin myös sitä, että objektiivista ja subjektiivista arviointia toteutettaessa kansallisen tuomioistuimen oli vielä varmistuttava siitä, että yhteisön oikeuden tehokasta vaikutusta ei heikennetä.<sup>180</sup>

EU-oikeuden väärinkäytön osalta voidaan tiivistäen todeta, etteivät jäsenvaltiot ole käytännössä missään tilanteissa täysin vapaita arvioimaan väärinkäytöstilanteita, vaan ne ovat aina jollain tasolla velvoitettuja noudattamaan yhteisön normeja väärinkäytöksiensä estämiseksi. Niissä tilanteissa, joissa toimivalta on siirretty kokonaisuudessaan EU:lle, kansalliset tuomioistuimet ovat suoraan sidottuja oikeuden väärinkäytön arvontiin.<sup>181</sup> Velvoittavuuden aste

---

<sup>175</sup> Asia C-212/97, *Centros*, kohta 25.

<sup>176</sup> SEU 5(2) artiklan mukaan unioni toimii annetun toimivallan periaatteen mukaisesti ainoastaan jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille. Unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat SEUT 3 artiklassa tyhjentävästi luetellut alat. Jaettuun toimivaltaan kuuluu puolestaan kaikki ne alat, jotka on mainittu SEUT 4 artiklassa. Jaetun toimivallan aloilla toimivalta kuuluu siltä osin jäsenvaltioille kuin EU ei ole käyttänyt toimivaltansa tai on palauttanut sen jäsenvaltiolle. Toimivallan jakautumisesta jäsenvaltioiden ja EU:n välillä Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen tarkemmin ks. Raitio 2016, s. 214-223 ja Pesonen 2010, s. 112-113.

<sup>177</sup> Asia C-367/96, *Kefalas ym.*, kohta 22.

<sup>178</sup> Asia C-110/99, *Emsland-Stärke*

<sup>179</sup> Subjektiivisesta teoriasta ks. edellä alaviite 56.

<sup>180</sup> Asia C-110/99, *Emsland-Stärke*, kohdat 51-54.

<sup>181</sup> Weber 2005, 173.



riippuu kuitenkin siitä, miltä osin jäsenvaltiot ovat siirtäneet toimivaltaansa EU:lle.<sup>182</sup> Vaikka jäsenvaltiolla olisikin toimivalta jollakin alueella, tulee jäsenvaltion joka tapauksessa noudattaa yhteisön oikeutta käyttäessään sille allokoituun toimivaltaansa kuuluvia toimivaltuuksia.<sup>183</sup> Tämä on näkynyt erityisesti verotusta koskeneissa EUT:n ratkaisuissa, joissa väärinkäytön kielto on hiljattain saanut jo yleisen periaatteen aseman. Väärinkäytön kiellolla voidaanakin siten nähdä olevan aivan erityistä merkitystä juuri verotuksen osalta.

#### 4.4 EU-oikeuden väärinkäytön kielto verotuksessa

Viime kädessä yhteismarkkinoiden mahdollisimman tehokkaasta toteuttamisesta johtuu, että jäsenvaltioiden kansalaiset voivat hyödyntää toisten jäsenvaltioiden mahdollisesti edullisempia oikeussääntöjä, vaikka EU-oikeus ei suoraan tapaukseen soveltuisikaan.<sup>184</sup> Välittömän verotuksen osalta tämä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltioiden välinen verokilpailu ei ole EU-oikeuden vastaista ja tietyssä jäsenvaltiossa asuvat verovelvolliset voivat lähtökohtaisesti hyödyntää toisen jäsenvaltion verojärjestelmän tarjoamia hyötyjä.<sup>185</sup> EU-oikeuden vaikutus ulottuu näin ollen merkittävässä määrin myös välittömään verotukseen, vaikka välitöntä verotusta koskevia toimenpiteitä on sinänsä pidettävä jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvana. Toisaalta, vaikka välitön verotus ei joitakin direktiivejä lukuun ottamatta kuulu EU:lle siirretyn toimivallan piiriin, jäsenvaltioilla on velvollisuus noudattaa unionin oikeutta myös niiden oman toimivallan alueelle sijoittuvien toimenpiteiden osalta.<sup>186</sup> Tämä koskee myös oikeuden väärinkäytön kieltoa.

EUT pidättäytyi varsin pitkään ottamasta kantaa oikeuden väärinkäyttöön välittömän verotuksen osalta.<sup>187</sup> Vuonna 1998 annettua ratkaisua asiassa *ICI*<sup>188</sup>, voidaankin pitää tämän

---

<sup>182</sup> *Ibid.*, s. 170.

<sup>183</sup> Ks. edellä asia C-279/93, *Schumacker*, kohta 21.

<sup>184</sup> Esimerkiksi asiassa C-294/97, *Eurowings Luftverkehr*, jäsenvaltio ei voinut kohdella toiseen jäsenvaltioon sijoittautunutta palveluntarjoajaa epäedullisemmin pelkästään siitä syystä, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut palveluntarjoaja sai verotuksellista etua jäsenvaltiossa maksamastaan veron vähäisyydestä johtuen. Ks. Asia C-294/97 *Eurowings Luftverkehr*, kohta 44.

<sup>185</sup> *Ibid.* Ks. lisäksi julkisasiamies Léger'n ratkaisuehdotus asiassa C-196/04, *Cadbury Schweppes*, kohta 55.

<sup>186</sup> Asia C-279/93, *Schumacker*, kohta 21.

<sup>187</sup> Tältä osin on syytä nostaa esiin edellä mainittu asia C-270/83, *avoir fiscal*, jossa todettiin, että kansalaisten erilaista verotuksellista kohtelua ei voida perustella veropaon ("tax avoidance") estämisellä. Tapauksessa oli kysymys kansalaisuuteen perustuvasta syrjinnästä. Ks. asia C-270/83, *avoir fiscal*, kohdat 23-25 sekä *De Broe* 2008, s. 800-801.

<sup>188</sup> Asia C-264/96, *ICI*.

vuoksi käänteentekevä, sillä siinä EUT ensimmäisen kerran nimenomaisesti hyväksyi veronkierron estämiseen tähtäävän kansallisen lain säännöksen.<sup>189</sup> Päätöksessä luotiin lisäksi kriteeri, jonka mukaan kansallisen lainsäädännön erityisenä tavoitteena tuli olla veron kiertämiseen pyrkivien, puhtaasti keinotekoisien järjestelyiden sulkeminen veroetuuden ulkopuolelle, jotta tavoite olisi hyväksyttävä.<sup>190</sup> Myöhemmässä oikeuskäytännössä puhtaasti keinotekoisien järjestelyiden estäminen on saanut aivan keskeisen aseman oikeuden väärinkäytön estämisen tunnusmerkistönä. Vaikka päätös mahdollistikin perusvapauksia rajoittavien sekä syrjivien verolakien säätämisen veronkierron ehkäisemiseksi, EUT on suhtautunut myöhemmässä oikeuskäytännössä varsin tiukasti veronkierron estämisen sallimiseen. Esimerkiksi tytäryhtiön perustaminen toiseen jäsenvaltioon<sup>191</sup>, toisen jäsenvaltion lain mukaan asuinvaltiota edullisemman verokohtelun hyödyntäminen<sup>192</sup> ja kotipaikan siirto verotuksellisesti edullisempaan jäsenvaltioon<sup>193</sup> eivät itsessään ole merkinneet väärinkäytösten olemassaoloa. Vaikka puhtaasti keinotekoiset järjestelyt olivat asiassa *ICI* käänteentekevä muutos aikaisempaan, ei veronkierron arviointiin kuitenkaan vielä tuolloin liitetty subjektiivista teoriaa eikä objektiivista tekijää.

Asiassa *Halifax*<sup>194</sup> EUT sovelsi ensimmäistä kertaa aikaisemmin asiassa *Emsland-Stärke* muotoutuneita väärinkäytöksen kriteereitä *verotukseen* liittyvien väärinkäytösten arvioinnissa.<sup>195</sup> Subjektiivisen tekijän osalta todettiin, että kaikista objektiivisista seikoista tulee ilmetä, että kyseessä olevien toimien keskeisen päämäärän tulee olla verotuksellisen edun saaminen. Tältä osin täsmennettiin, että toimien keskeinen päämäärä ei kuitenkaan voi olla verotuksellisen edun saaminen, jos toimille on osoitettavissa jokin muu peruste kuin pelkkä verotuksellisten etujen saaminen.<sup>196</sup> Objektiivisen tekijän katsottiin edellyttävän, että sovellettavissa säännöksissä säädettyjen edellytysten muodollisesta noudattamisesta huolimatta kyseessä tulee olla liiketoimi, jonka seurauksena syntyy veroetu, jonka saaminen olisi sovellettavien säännösten tavoitteen vastaista.<sup>197</sup>

---

<sup>189</sup> *De Broe* 2008, s. 802.

<sup>190</sup> Asia C-264/96, *ICI*, kohta 26. EUT noudatti samaa linjausta myös myöhemmissä asioissa C-436/00, *X&Y Ab*, C-324/00, *Lankhorst Hohorst*, sekä C-9/02, *de Lasteyrie du Saillant*.

<sup>191</sup> Asia C-264/96, *ICI*, kohta 26, Yhdistetyt asiat C-397/98 ja C-410/98, *Metallgesellschaft ja Hoechst*, kohta 57, asia C-436/00, *X&Y Ab*, kohta 62 sekä C-324/00, *Lankhorst Hohorst*, kohta 37.

<sup>192</sup> Asia C-364/01, *Barbier*, kohta 71.

<sup>193</sup> Asia C-9/02, *de Lasteyrie du Saillant*, kohdat 51-54.

<sup>194</sup> Asia C-255/02, *Halifax plc*.

<sup>195</sup> *De Broe – Beckers* 2017, s. 134.

<sup>196</sup> Asia C-255/02, *Halifax plc*, kohta 75.

<sup>197</sup> *Ibid.*, kohta 74.

Myöhemmässä, varsin tunnetussa ratkaisussa *Cadbury Schweppes*<sup>198</sup> perusvapauksien soveltumista arvioitiin asioissa *Emsland-Stärke* ja *Halifax* muotoutuneista kriteereistä käsin. Tätä on pidettävä merkittävänä erona ratkaisuihin *Emsland-Stärke* ja *Halifax plc*, joissa ei ollut kyse perusvapauksien soveltumisesta eikä välittömästä verotuksesta.<sup>199</sup> Asiassa *Cadbury Schweppes* oikeuden väärinkäytön tunnusmerkistölle annettiin nykyaikainen kolmiportainen muoto, sillä objektiivisen ja subjektiivisen tekijän arviontiin yhdistettiin myös vaatimus puhtaasta keinotekoisuudesta. Puhtaan keinotekoisuuden vaatimusta lisäksi täydennettiin vaatimuksella taloudellisen todellisuuspohjan puuttumisesta. Tapauksessa sijoittautumisvapautta voitiin rajoittaa väärinkäytösten estämiseen liittyvillä syillä ainoastaan, kun rajoituksen erityisenä tavoitteena oli sellaisten ilman taloudellista todellisuuspohjaa olevien *puhtaasti keinotekoisien järjestelyjen* estäminen, joilla asianomaisen jäsenvaltion alueella harjoitetun toiminnan voitoista normaalisti syntyviä veroja voitiin kiertää.<sup>200</sup> Vaikka *Cadbury Schweppes* koski nimenomaisesti *sijoittautumisvapauden* rajoitusta, alkoi EUT käyttämään puhtaasti keinotekoisien järjestelyjen vaatimusta myös muiden perusvapauksien rajoituksia arvioidessaan.<sup>201</sup>

Asiassa *Cadbury Schweppes* annettu tuomio ei kuitenkaan muuttanut sitä lähtökohtaa, että verovelvolliset ovat oikeutettuja ja varsin vapaita järjestelemään liiketoimintaansa verorasiuksen minimoimiseksi. Jos verovelvollinen kuitenkin pyrkii keinotekoisia tilanteita luomalla hyödyntämään yhteisön oikeutta tähän tarkoitukseen, hän ei saa hyväkseen yhteisön oikeuden soveltamisen seurauksena tavallisesti syntyvää edullista verokohtelua. Asiaa on kuitenkin arvioitava varsin tiukoin edellytyksin veronsaajan näkökulmasta. Ensinnäkin asiassa *Thin Cap GLO*<sup>202</sup> edellytettiin, että verovelvollisen tuli voida esittää toimenpiteensä tukeksi *liiketaloudellisia syitä* ylimääräisten hallinnollisten velvoitteiden sitä estämättä.<sup>203</sup>

---

<sup>198</sup> Asia C-196/04, *Cadbury Schweppes*

<sup>199</sup> De Broe – Beckers 2017, s. 135.

<sup>200</sup> Asia C-196/04, *Cadbury Schweppes*, kohta 55: ”jotta sijoittautumisvapauden rajoittamista voitaisiin perustella väärinkäytösten estämiseen liittyvillä syillä, tällaisen rajoituksen erityisenä tavoitteena on oltava sellaisten menettelyjen estäminen, joilla luodaan ilman taloudellista todellisuuspohjaa olevia puhtaasti keinotekoisia järjestelyjä sen veron kiertämiseksi, joka olisi normaalisti maksettava asianomaisen jäsenvaltion alueella harjoitetusta toiminnasta syntyneistä voitoista.” Lisäksi ks. kohta 65: ”Jotta ulkomaisia väliyhteisöjä koskeva lainsäädäntö olisi yhteensoveltuva yhteisön oikeuden kanssa, kyseisessä lainsäädännössä säädetyn verotuksen soveltaminen on näin ollen suljettava pois, kun ulkomaisen väliyhteisön perustamisella on verotuksellisten syiden olemassaolosta huolimatta taloudellinen todellisuuspohja.”

<sup>201</sup> Cordewener 2017, s. 62.

<sup>202</sup> C-524/04, *Thin Cap GLO*.

<sup>203</sup> Asia C-524/04, *Thin Cap GLO*, kohta 82.

Liiketaloudellisten syiden hyväksyttävyyttä vuorostaan tulisi arvioida tapauskohtaisesti, jotta saataisiin selville, olisiko liiketoimia pidettävä täysin keinotekoisina, yksinomaan verotuksellisen edun saamiseksi tehtyinä toimina.<sup>204</sup> Toiseksi asiassa *X GmbH*<sup>205</sup> veroviranomainen ei voinut oletusarvoisesti katsoa keinotekoisuutta ilmentävien seikkojen käsillä ollessakaan automaattisesti tiettyä järjestelyä keinotekoiseksi.<sup>206</sup> Nähdäkseni asioissa *Thin Cap GLO* ja *X GmbH* painotettu verovelvollisen oikeus esittää liiketaloudellisia syitä toimenpiteen tueksi korostaa sitä lähtökohtaa, että verovelvollisella on varsin pitkälle menevä oikeus verorasiituksen minimoimiseen, vaikkei tämä oikeus olekaan rajoittamaton.

Viimeisimpänä kehityssuuntana EU-oikeuden väärinkäytön kiellon doktriinissa on nostettava esille asian *X GmbH* lisäksi korko-rojaltidirektiivin ja emo-tytäryhtiödirektiivin veronkiertosäännöksiä koskevat yhdistetyt asiat *N Luxembourg I*, *X Denmark A/S*, *C Danmark I* ja *Z Denmark ApS* sekä yhdistetyt asiat *T Danmark* ja *Y Denmark ApS* (jäljempänä ”tanskalaiset edunsaajatapaukset”)<sup>207</sup>. Jokaisessa tapauksessa oli kysymys osinkojen tai muiden maksujen verottamatta jääminen Tanskassa, niiden kanavoiminen mm. Luxemburgin kautta kolmansiin maihin ja mahdollinen oikeuden väärinkäyttö, sillä mainituissa tapauksissa vältyttiin Tanskassa maksettavalta lähdeverolta. Tapauksissa tukeuduttiin unionin oikeuden väärinkäyttöä koskevaan EUT:n aikaisempaan oikeuskäytäntöön. Tapauksissa vahvistettiin ensimmäistä kertaa välittömän verotuksen osalta, että väärinkäytön kieltoa on pidettävä yleisenä unionin oikeuden periaatteena. Näin ollen oikeuden väärinkäyttöä koskevien sääntöjen soveltaminen jäsenvaltiossa ei enää edellytä erillistä implementointia.<sup>208</sup> Huomionarvioista on, että aikaisemmin asiassa *Kofoed* EUT nimenomaisesti edellytti, että direktiivien veronkiertosäännökset olisi tullut jollakin tavoin implementoida osaksi kansallista oikeusjärjestystä.<sup>209</sup>

---

<sup>204</sup> Julkisasiamies *Geelhoed*’n ratkaisuehdotus asiassa C-524/04, *Thin Cap GLO*, kohta 67.

<sup>205</sup> Asia C-135/17, *X GmbH*.

<sup>206</sup> Asia C-135/17, *X GmbH*, kohdat 80 ja 86.

<sup>207</sup> Mainittuja tapauksia on kutsuttu oikeuskirjallisuudessa (ks. esim. *Barentzen* 2018, s. 343) tanskalaisiksi tosiasialliseksi edunsaajaksi koskeviksi tapauksiksi (*Danish beneficial ownership cases*). Esitysteknisistä syistä myös tässä tutkielmassa kaikista mainituista tapauksista käytetään yhdessä termiä ”tanskalaiset edunsaajatapaukset”.

<sup>208</sup> Yhdistetyt asiat C-115/16, C-118/16, C-119/16 ja C-299/16, *N Luxembourg I*, *X Denmark A/S*, *C Danmark I* ja *Z Denmark ApS*, kohdat 101 ja 122 sekä yhdistetyt asiat C-116/16 ja C-117/16, *T Danmark* ja *Y Denmark ApS*, kohdat 71 ja 95. Aikaisemmin väärinkäytön kieltä oli vahvistettu yleiseksi periaatteeksi asiassa C-251/16, *Cussens*. Ks tältä osin asia C-251/16, *Cussens*, kohdat 30 ja 31. Todettakoon, että asia *Cussens* koski kuitenkin välillistä verotusta.

<sup>209</sup> Asia C-321/05, *Kofoed*, kohdat 41-46.

Tanskalaisissa edunsaajatapauksissa asia *Kofoed* kuitenkin sivuutettiin tältä osin täysin.<sup>210</sup> Tapauksia voidaankin pitää muun ohella hyvänä esimerkkinä siitä siitä, miten ja minkälaisin perustein EUT:n on mahdollista poiketa aikaisemmasta ratkaisulinjastaan.<sup>211</sup>

Oikeuden väärinkäyttöä koskeva tunnusmerkistö on käytännössä kodifioitu ATAD 6 artiklaan.<sup>212</sup> ATAD:n voimaantulon astumisen myötä mm. yleisten veronkiertosäännösten voidaan katsoa tulleen harmonisoinnin kohteeksi, jolloin ne kytkeytyvät ATAD 6 artiklan kautta aikaisempaa tiukemmin myös EUT:n oikeuden väärinkäyttöä koskevaan oikeuskäytäntöön.<sup>213</sup> Tästä huolimatta on jossain määrin epäselvää, voivatko jäsenvaltiot säätää direktiiviä tiukemmasta yleisestä veronkiertosäännöksestä tai erityisistä veronkiertosäännöksistä.<sup>214</sup> Yleisen veronkiertosäännöksen soveltamisen osalta voitaneen kuitenkin todeta, että jäsenvaltioiden tulee tällaisia säännöksiä soveltaessaan ottaa huomioon unionin oikeuden väärinkäyttöä koskevat vaatimukset. Tanskalaiset edunsaajatapaukset nähdäkseni korostavat sitä, että veronkierron estämisessä on nimenomaan kyse myös unionin oikeuden väärinkäytön estämisestä riippumatta siitä, minkä direktiivin veronkiertosäännöksen nojalla estäminen mahdollisesti tehdään. Väärinkäytösten estämiseksi ei ilmeisesti ole tarvetta vedota enää mihinkään kirjoitetun lain säännökseen, vaan unionin oikeuden väärinkäytökseen vetoaminen yleisenä EU-oikeudellisenä periaatteena on riittävää.<sup>215</sup> Näin ollen jäsenvaltiot ovat velvollisia epäämään väärinkäytöksen tunnusmerkistön täyttäviltä toimenpiteiltä veroedut, mutteivat ne toisaalta voi myöskään evätä veroetuja toimenpiteiltä, jotka eivät unionin oikeuden väärinkäyttöä koskevan doktriinin valossa ole väärinkäytöksiä.

---

<sup>210</sup> Yhdistetyt asiat C-115/16, C-118/16, C-119/16 ja C-299/16, *N Luxembourg I, X Denmark A/S, C Danmark I ja Z Denmark ApS*, kohta 117.

<sup>211</sup> *Ottosen* 2019.

<sup>212</sup> *Haslehner – Kofler* 2019.

<sup>213</sup> Vaikka asiasta ei ole ATAD:n johdanto-osassa mainintaa, direktiiviehdotuksessa viitattiin suoraan EUT:n keinotekoisuutta koskeviin testeihin yleislausekkeen suunnittelun osalta. Ks. Komission ehdotus direktiiviksi sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta, s. 9.

<sup>214</sup> Epäselvää on, voiko jäsenvaltio säätää kansallisiin tilanteisiin laajemmin sovellettavasta veronkiertosäännöksestä. Asiassa C-28/95 *Leur-Bloem* todettiin, että jäsenvaltion on sovellettava direktiiviä samalla tavalla kansallisissa ja rajat ylittävissä tilanteissa, kun jäsenvaltio on implementoinut direktiivin säännökset suoraan kansalliseen lainsäädäntöön. Jäsenvaltiolla saattaa olla kuitenkin mahdollisuus säätää kohdistettuja tai erityisiä veronkiertosäännöksiä, jotka ovat EU:n veronkiertosäännöksiä tiukempia, kunhan ne koskevat vain kansallisia tilanteita. Asiasta lisää ks. mm. *De Broe – Beckers* 2017, s. 140-141 ja *Weber* 2016, s. 102-103. Toisaalta tuoreiden tanskalaisten edunsaajatapauksien valossa näyttäisi siltä, että direktiivien yleislausekkeet ja unionin oikeuden väärinkäytön estämisen kriteerit eivät näyttäisi poikkeavan toisistaan, jolloin ei olisi myöskään mahdollista säätää tiukemmista kansallisista säännöksistä.

<sup>215</sup> *Ottosen* 2019.

## 5 ATAD 6 artiklan sisältö ja tulkinta

### 5.1 Yleisen veronkiertosäännöksen taustaa

Unionin oikeuden väärinkäyttöä koskeva doktriini ei ole *velvoittanut* jäsenvaltioita säätämään veronkiertosäännöksistä, sillä välitön verotus ei tiettyjä direktiivejä lukuun ottamatta ole harmonisoitu ja kuuluu siten pääsääntöisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan. Näin ollen jäsenvaltioilla ei ole ollut myöskään velvollisuutta säätää yleisistä veronkiertosäännöksistä, vaikkakin tietyissä välitöntä verotusta koskevissa direktiiveissä jäsenvaltiot on oikeutettu säätämään direktiivin soveltamisalaan rajoittuvista veronkiertosäännöksistä.<sup>216</sup> Oma asiansa on, ettei tanskalaisissa edunsaajatapauksissa annetun ratkaisun perusteella tällaisillekaan veronkiertosäännöksille olisi enää välttämättä tarvetta.<sup>217</sup>

Ensimmäisinä vivahteina välittömään verotukseen kohdistuvista yleisestä veronkiertosäännöksestä saatiin 6.12.2012, kun Euroopan komissio antoi suosituksensa liittyen aggressiiviseen verosuunnitteluun.<sup>218</sup> Suosituksessaan komissio toi esille, että erityiset väärinkäytösten vastaiset toimenpiteet<sup>219</sup> ovat usein riittämättömiä, jotta niillä voitaisiin puuttua menestyksekkäästi aggressiivisen verosuunnittelun<sup>220</sup> uusiin rakenteisiin. Ratkaisuna ongelmaan komissio suositteli yleisen väärinkäytösten vastaisen säännön käyttöönottoa jäsenvaltioissa. Suosituksen yhteydessä komissio tähdensi, että tällaisten sääntöjen käyttöönotossa tulisi kui-

---

<sup>216</sup> Navallo – Parada – Schwarz 2016, s. 123.

<sup>217</sup> Huomattakoon, että ratkaisut annettiin ATAD:n voimaantulon jälkeen, eivätkä ne koskeneet ATAD 6 artiklan soveltamista. Ratkaisua voitaneen pitää ongelmallisena vero-oikeudellisen legaliteettiperiaatteen kannalta.

<sup>218</sup> Komission suositus, annettu 6 päivän joulukuuta 2012 (2012/772/EU)

<sup>219</sup> Suosituksessa ei tarkemmin määritelty erityisiä väärinkäytösten vastaisia toimenpiteitä, mutta sillä viitataan aikaisemman sivulla 1 esitettyä luokittelemista noudattaen erityisiin veronkiertosäännöksiin. Erityinen veronkiertosäännös on soveltamisalaltaan rajattu, mutta jättää soveltamisalan sisällä harkintavaltaa lain soveltajalle käyttäen mm. sellaisia termejä kuin ”keinotekoinen järjestely”. Muiden välitöntä verotusta koskevien direktiivien sisältämät veronkiertosäännökset voidaan luokitella erityisiksi veronkiertosäännöksiksi, sillä niiden soveltamisala on rajattu koskemaan asianomaiseen direktiiviin perustuvia etuja.

<sup>220</sup> Komissio pyrki määrittelemään aggressiivista verosuunnittelun suosituksen kohdassa 2, jonka mukaan ”aggressiivisessa verosuunnittelussa pyritään verovelvollisuuden pienentämiseen hyödyntämällä verojärjestelmän muotoseikkoja tai kahden tai useamman verojärjestelmän keskinäisiä eroja. Aggressiivista verosuunnittelua voidaan toteuttaa monella eri tavalla. Se johtaa muun muassa kaksinkertaiseen vähennyksiin (esimerkiksi sama tappio vähennetään sekä lähde- että asuinvaltiossa) ja kaksinkertaiseen verottamatta jäämiseen (esim. tulo, jota ei ole verotettu lähdevaltiossa, vapautetaan verosta asuinmaassa).” Aiemmin alajaksossa 2.3 esitettyyn viitaten määritelmää ei ole pidettävä riittävän selkeänä, jotta siitä kävisi ilmi, millä tavoin aggressiivinen verosuunnittelu eroaa veronkierrosta.

tenkin ottaa huomioon unionin oikeudessa väärinkäytösten vastaisille säännöille asetetut rajat.<sup>221</sup> Komission suosituksessa muotoiltiin yleinen väärinkäytösten vastainen sääntö seuraavasti:

*”Sellaista keinotekoista järjestelyä tai keinotekoisien järjestelyjen sarjaa, joka on otettu käyttöön ennen kaikkea verotuksen välttämiseksi ja joka johtaa veroetuun, ei saa ottaa huomioon. Kansallisten viranomaisten on käsiteltävä näitä järjestelyjä verotustarkoituksessa niiden taloudellisen sisällön perusteella.”*<sup>222</sup>

Komissio sisällytti suosituksensa säännösehdotuksen lisäksi joitakin soveltamisohjeita, joiden avulla avattiin ehdotuksen sisältämien määritelmien merkityssisältöä. Soveltamisohjeet keskittyivät avaamaan sitä, mitä tarkoitetaan ”keinotekoisuudella”<sup>223</sup> ja toisaalta sitä, milloin järjestely johtaa veroetuun<sup>224</sup>. Komission varsinaisessa direktiiviehdotuksessa säännöksen sanamuoto oli huomattavasti laajempi, joskin lopulliseen versioon sanamuotoa muunnettiin enemmän emo-tytäryhtiödirektiivin<sup>225</sup> veronkiertosäännöstä vastaavaksi. Lopullisen ATAD 6 artiklan sanamuoto kuuluu seuraavasti:

1. Jäsenvaltion on jätettävä yhteisöverovelvollisuutta laskettaessa huomioon ottamatta sellainen järjestely tai sellaiset järjestelyjen sarjat, joiden pääasiallisena tarkoituksena tai yhtenä pääasiallisista tarkoituksista on sovellettavan verolain tavoitteen tai tarkoituksen vastaisen veroodun saaminen ja jotka eivät ole aitoja kaikki asiaan liittyvät tosiseikat ja olosuhteet huomioon ottaen. Järjestelyyn voi sisältyä useampi kuin yksi vaihe tai osa.
2. Edellä olevaa 1 kohtaa sovellettaessa järjestelyä tai järjestelyjen sarjaa on pidettävä epäaitona, siltä osin kuin ne eivät perustu päteviin liiketaloudellisiin syihin, jotka vastaavat taloudellista todellisuutta.
3. Kun järjestelyt tai niiden sarja jätetään huomioon ottamatta 1 kohdan mukaisesti, verovelvollisuus lasketaan kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Lopullisen version säätämisen myötä EUT:n kehittämä yleinen oikeuden väärinkäytön kielltoa koskeva doktriini implementoitiin jäsenvaltioiden lainsäädäntöön välittömän verotuksen osalta.<sup>226</sup> Näin ollen jäsenvaltiot eivät voi enää valita, miten ne estävät verotukseen liittyvät väärinkäytökset, vaan ne ovat velvoitettuja luomaan väärinkäytöksiä estävän mekanismin, sillä ATAD 3 artiklan nojalla ATAD on minimisääntelyä: jäsenvaltiot voivat soveltaa kan-

---

<sup>221</sup> Komission suositus 2012/772/EU, kohta 8.

<sup>222</sup> *Ibid.*, kohta 4.2.

<sup>223</sup> *Ibid.*, kohta 4.4.

<sup>224</sup> *Ibid.*, kohta 4.7.

<sup>225</sup> Neuvoston direktiivi 2011/96/EU, eri jäsenvaltioissa sijaitseviin emo- ja tytäryhtiöihin sovellettavasta yhteisestä verojärjestelmästä

<sup>226</sup> *De Broe – Beckers* 2017, s. 140.

sallisia tai sopimusperusteisia määräyksiä, joiden tarkoituksena on varmistaa korkeatasoisempi suoja kansallisille yhtiöveropohjille. Ne eivät kuitenkaan enää voi jättää yleisiä väärinkäytöksiä estävää säännöstä säätämättä välittömän verotuksen alalla, vaikka toisaalta väärinkäytösten torjuminen ei myöskään enää edellytä kirjoitetun lain säännöksen olemassaoloa.<sup>227</sup>

Alun perin asiassa *Emsland-Stärke* annetun ratkaisun linjausta noudattaen myös ATAD 6 artikla voidaan jakaa subjektiiviseen ja objektiiviseen edellytykseen.<sup>228</sup> Näiden edellytysten arvioimiseksi merkitystä on annettava käsillä oleville taloudellisille olosuhteille sekä liiketaloudellisille perusteille, aivan kuten oikeuden väärinkäyttöäkin arvioitaessa. Kaikki nämä elementit ovat löydettävissä myös muiden välitöntä verotusta koskevien direktiivien sisältämistä veronkiertosäännöksistä, joskin sanamuotojen vastaavuus vaihtelee.

Subjektiivisen edellytyksen osalta johtoa voidaan hakea oikeuden väärinkäytön kiellon lisäksi yritysjärjestelydirektiivin, korko-rojaltidirektiivin ja emo-tytäryhtiödirektiivin veronkiertosäännöksiin kuuluvista subjektiivisista testeistä, sillä ne kaikki edellyttävät suoraan sanamuotonsa nojalla veroedun saamisen olevan järjestelyn pääasiallinen tai yksi pääasiallisista tarkoituksista.<sup>229</sup> Todettakoon, että myös raportointidirektiivin liitteessä IV listattujen tunnusmerkkien huomioiminen edellyttää liitteen mukaan pääasiallista hyötyä mittaavan testin<sup>230</sup> läpäisyä. Emo-tytäryhtiödirektiivin veronkiertosäännöksen objektiivinen edellytys puolestaan käytännössä vastaa ATAD:n veronkiertosäännöksen sisältämää objektiivista edelly-

---

<sup>227</sup> Tanskalaisten edunsaajatapausten valossa jäsenvaltiot ovat tähänkin asti olleet velvollisia estämään unionin oikeuden väärinkäytökset riippumatta siitä, ovatko jäsenvaltiot tällaisia väärinkäytöksen vastaisia säännöksiä säätäneet vai ei. Ks. mm. yhdistetyt asiat C-116/16 ja C-117/16, *T Danmark ja Y Denmark*, kohta 75.

<sup>228</sup> Subjektiivinen ja objektiivinen edellytys liittyvät kiinteästi unionin oikeuden väärinkäyttöön. Ks. edellä s. 43.

<sup>229</sup> Todettakoon, että emo-tytäryhtiödirektiivin 1 (2) artikla edellyttää, että veroedun saavuttaminen on päätarkoitus tai yksi keskeinen tarkoitus, vaikka muiden välitöntä verotusta koskevien direktiivien sisältämien veronkiertosäännösten vastaava edellytys on pääasiallinen tarkoitus tai yksi pääasiallisista tarkoituksista. Kaikkien direktiivien ranskankielisistä ja englanninkielisistä versioista ilmenee, että subjektiivisen edellytyksen vaatimus on sama: ”à titre d’objectif principal ou au titre d’un des objectifs principaux” tai vastaavasti ”main purpose or one of the main purposes”. Suomenkielisen sanamuodon poikkeama emo-tytäryhtiödirektiivin sanamuodossa on siten merkitykseltään tyhjä, sillä tarkoituksena ei ole ollut tehdä eroa muiden välitöntä verotusta koskevien direktiivien veronkiertosäännösten sisältämiin subjektiivisiin testeihin. Näin ollen suomennos on kritiikille altis.

<sup>230</sup> Testin mukaan, kun järjestelyn tai järjestelyjen sarjan pääasiallisena hyötynä on verotuksellisen edun saaminen, jos voidaan osoittaa, että kyseisestä järjestelystä tai järjestelyjen sarjasta voidaan odottaa saavan verotuksellista etua esimerkiksi hyödyntämällä järjestelyn tai järjestelyjen sarjan erityistä rakennetta.



tystä, joskin se koskee erityisenä veronkiertosäännöksenä ainoastaan emo-tytäryhtiödirektiivin tavoitetta ja tarkoitusta. Lisäksi emo-tytäryhtiödirektiivin veronkiertosäännöksen viittaus järjestelyn aitouteen ja päteviin liiketaloudellisiin syihin on täysin identtinen ATAD:n veronkiertosäännöksen kanssa.

Yhteenvedona voidaan todeta, että ATAD 6 artiklan sanamuoto noudattaa varsin pitkälle muiden välitöntä verotusta koskevien direktiivien erityisten veronkiertosäännösten sanamuotoa sekä unionin oikeuden väärinkäyttöä koskevaa oikeuskäytäntöä. Sanamuotojen samankaltaisuudesta sekä niiden suorista kytköksistä unionin oikeuden väärinkäyttöön johtuen muiden direktiivien veronkiertosäännöksiä koskevasta oikeuskäytännöstä voidaan ainakin kohtuullisella varmuudella hakea johtoa myös ATAD 6 artiklan tulkintaan. Erityisen perusteltua tämä on nähdäkseni etupäässä kahdesta syystä. Ensinnäkin sanamuodon perusteella ATAD 6 artiklaa voitaneen pitää edellä todetusti unionin oikeuden väärinkäytön kieltoa koskevaa oikeuskäytäntöä kodifioivana säännöksenä.<sup>231</sup> Toiseksi EUT on hyödyntänyt unionin oikeuden väärinkäyttöä koskevaa oikeuskäytäntöä myös muiden välitöntä verotusta koskevien direktiivien erityisiä veronkiertosäännöksiä tulkitessaan. Epätodennäköistä on, että vakiintuneesta tulkintalinjasta tultaisiin vastaisuudessa ATAD 6 artiklan kohdalla poikkeamaan.

## 5.2 Subjektiivinen edellytys – veroedun saavuttaminen verovelvollisen pääasiallisena tarkoituksena tai yhtenä pääasiallisista tarkoituksista

Subjektiivinen edellytys sisältyy ATAD 6 (1) artiklan toiseen lauseeseen, jonka mukaan järjestelyn tai järjestelyjen sarjan pääasiallisena tarkoituksena tai yhtenä pääasiallisista tarkoituksista tulee olla sovellettavan verolain tavoitteen tai tarkoituksen vastaisen veroedun saaminen. Artiklan sanamuoto oli komission direktiiviehdotuksessa huomattavasti tiukempi ja sen voidaan katsoa vastanneen EUT:n varhaisempaa välitöntä verotusta koskenutta oikeuskäytäntöä.<sup>232</sup> Ehdotetun 6 artiklan mukaan verosäännösten kohteen tai tarkoituksen vastaisen veroedun saavuttaminen tuli olla järjestelyn *keskeinen tarkoitus*. Lopullisen direktiivin sana-

---

<sup>231</sup> Tämä vaikuttaisi olleen myös julkisasiamies *Kokott'n* kanta tanskalaisissa edunsaajatapauksissa annettujen ratkaisuehdotusten perusteella. Ks. mm. julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-299/16, *Z Denmark*, kohdat 62, 64 ja 68. Varsinaisissa tuomioissa ei kuitenkaan viitattu ATAD 6 artiklaan. Tämä on luonnollista, sillä tapausten tapahtuma-aikana ATAD ei ollut vielä voimassa olevaa oikeutta.

<sup>232</sup> Ks. esim. asia C-255/02, *Halifax plc*, kohta 75.

muodon mukaan väärinkäytöksen toteaminen edellyttää, että sovellettavan verolain tavoitteen tai tarkoituksenvastaisen veroedun saaminen tulee olla järjestelyn *pääasiallinen tai yksi pääasiallisista tarkoituksista*.

### 5.2.1 Verotuksellinen etu

Ensinnäkin tulee huomata, että veronkiertosäännöksen soveltuminen edellyttää, että toimenpiteestä ylipäättään aiheutuu *verotuksellinen etu*. Veroetua ei määritellä direktiivissä eikä sitä ole myöskään oikeuskäytännössä pidetty siinä määrin tulkinnanvaraisena terminä, että sen tarkempaa määrittelyä olisi katsottu tarpeelliseksi. Todettakoon, että komission suosituksessa veroedun saamisen määrittämiseksi verovelvollisen toteuttaman järjestelyn verotuksellisia seuraamuksia verrattiin verotuksellisiin seuraamuksiin ilman sanottua järjestelyä.<sup>233</sup> Suositus sisälsi lisäksi viisikohtaisen listan tilanteista, joiden ”esiintymistä olisi hyödyllistä tarkastella” veroetua määritettäessä. Esimerkkitilanteita ei siten ainakaan nimenomaisesti pidetty suoraan veroetuksina vaan ainoastaan tilanteina, joiden ”esiintymistä tulisi tarkastella”. Selvää on, että rationaalisesti toteutettuihin liiketoimiin tavanomaisesti sisältyy piirteitä, joilla verorasituksen määrää vähennetään. Tätä ei suosituksen perusteella kuitenkaan nähty ongelmallisena. Toisaalta esimerkiksi verotuksen lykkääntymistä ei ainakaan nimenomaisesti ole tuotu esille veroetuutena. Lienee kuitenkin niin, että veroetuutta tulee tulkita mahdollisimman laajasti siten, että myös verotuksen lykkääntyminenkin luetaan veroetuudeksi.

### 5.2.2 Pääasiallinen tarkoitus ja yksi pääasiallisista tarkoituksista

Kuten edellä on todettu, jokaiseen välitöntä verotusta koskevan direktiiviin veronkiertosäännökseen sisältyy hyvin samankaltainen subjektiivinen edellytys. Subjektiivisen edellytyksen kohde vaihtelee hienoisesti, sillä yritysjärjestelydirektiivin ja korko-rojaltidirektiivin veronkiertosäännös edellyttää, että järjestelyn tarkoitus on veron välttäminen, veron kiertäminen tai väärinkäytökset. Emo-tytäryhtiödirektiivi sen sijaan viittaa direktiivin tavoitteen ja tarkoituksen vastaisuuteen, joten sen muotoilu on lähempänä ATAD 6 artiklaa. Tästä huolimatta jokainen em. säännöksistä edellyttää, että tavoitteen tai tarkoituksen vastaisuus taikka

---

<sup>233</sup> Ks. komission suositus aggressiivisesta verosuunnittelusta 2012/772/EU, kohta 4.7.

tietynasteinen väärinkäytös on järjestelyn *pääasiallinen tarkoitus tai yksi pääasiallisista tarkoituksista*. EUT on aikaisemmin suhtautunut subjektiivisen edellytyksen tulkintaan hyvin tiukasti, sillä veroedun saamiseen, veronkiertoon, veron välttämiseen tai muuhun väärinkäytökseen viittaavan tarkoituksen on tullut olla useimmiten *ainoa*<sup>234</sup>, *yksinomainen*<sup>235</sup>, *keskeinen*<sup>236</sup> tai *ensisijainen*<sup>237</sup>. Vaikka nämä termit viittaisivat vahvanlaiseen ensisijaisuuteen suhteessa mahdollisiin muihin syihin, on otettava huomioon, että EUT on sittemmin *välillisen verotuksen* osalta todennut, että verotuksellisen edun saamisen ei tarvitse olla kyseisen järjestelyn *ainoa* päämäärä, vaan riittää, että se on sen *keskeinen* päämäärä.<sup>238</sup> Aivan viimeisimmässä oikeuskäytännössä samanlainen arviointi on ulotettu myös välittömään verotukseen.<sup>239</sup>

Erityisesti yritysjärjestelydirektiiviä koskevassa oikeuskäytännössä on otettu kantaa siihen, miten veronkiertosäännökseen sisältyvää käsiteparia ”*pääasiallinen tarkoitus - yksi pääasiallisista tarkoituksista*” tulisi arvioida. Asiassa *Kofoed* lausutun perusteella yhteisön lainsäädännön soveltamista ei voida laajentaa toimiin, joita ei toteuteta tavanomaisen liiketoiminnan yhteydessä vaan *yksinomaan* yhteisön oikeudessa säädettyjen etujen väärinkäyttämiseksi.<sup>240</sup> Myöhemmin asiassa *Foggia* EUT täsmensi edellä sanottua toteamalla sulautumisen osalta, että sulautuminen voi perustua useaan tavoitteeseen, joiden joukossa voivat olla myös verotukselliset näkökohdat, edellyttäen kuitenkin, etteivät viimeksi mainitut näkökohdat ole *ensisijaisia* suunnitellun liiketoimen kannalta.<sup>241</sup> Arvioinnissa on niin ikään edellytetty, että suunnitellun liiketoimen tarkoitusta arvioitaessa ei saada soveltaa ennalta määrättyjä yleisiä arviointiperusteita, vaan liiketoimi tulisi tapaus tapaukselta tutkia kokonaisuudessaan.<sup>242</sup> On kuitenkin muistettava, ettei pelkästään subjektiivisen edellytyksen täyttyminen ole vielä ollut veronkiertosäännöksen soveltamiseksi riittävää, vaan järjestelyn tai toimenpiteen tulee täyttää objektiivinen edellytys ja sen on lisäksi oltava epäaito. Veronkiertosäännöksen *yksittäisen*

---

<sup>234</sup> Mm. asia C-126/10, *Foggia*, kohta 36, C-524/04, *Thin Cap GLO*, kohta 77, asia C-321/05, *Kofoed*, kohta 37 ja asia C-28/95, *Leur-Bloem*, kohta 45.

<sup>235</sup> Asia C-14/16, *Euro Park Service*, kohta 53.

<sup>236</sup> Asia C-255/02, *Halifax*, kohta 75 ja C-425/06, *Part Service*, kohta 45.

<sup>237</sup> Asia C-126/10, *Foggia*, kohta 35.

<sup>238</sup> Mm. asia C-251/16, *Cussens*, kohta 53.

<sup>239</sup> Mm. yhdistetyt asiat C-115/16, C-118/16, C-119/16 ja C-299/16, *N Luxembourg I*, *X Denmark A/S*, *C Denmark I* ja *Z Denmark ApS*, kohta 107.

<sup>240</sup> Asia C-321, *Kofoed*, kohta 38 viittauksineen.

<sup>241</sup> Asia C-126/10, *Foggia*, kohta 35.

<sup>242</sup> Asia C-28/95, *Leur-Bloem*, kohta 41.

*edellytyksen* säännönmukainen täyttyminen ei vielä tarkoita, että säännöstä voitaisiin soveltaa säännönmukaisesti.

Vaikka ATAD 6 artiklan lopullinen sanamuoto sinänsä sisältää erikseen subjektiivisen (*pääasiallinen tarkoitus tai yksi pääasiallisista tarkoituksista*) ja objektiivisen edellytyksen (*sovellettavan verolain tavoitteen tai tarkoituksen vastainen veroetu*), johtaa valittu sanamuoto ATAD:a koskenutta direktiiviehdotusta välittömämmin eräänlaiseen intressipunnintaan verotuksellisten ja muiden liiketaloudellisten syiden välillä. Intressipunninnan asianmukainen suorittaminen edellyttää vastausta kysymykseen siitä, missä vaiheessa verotukselliset syyt syrjäyttävät muut kuin verotukseen liittyvät syyt.<sup>243</sup> Käytetty sanamuoto viittaa myös siihen, ettei järjestelyn kannalta tärkeimmällä syillä kuitenkaan näyttäisi olevan ratkaisevaa merkitystä arvioinnissa.<sup>244</sup> Käytännössä jokaiseen rationaalisen harkinnan pohjalta tehtyyn liiketaloudelliseen päätökseen sisältyy myös verotuksellisten seikkojen huomioon ottaminen. Liiketaloudellisesti ajateltuna verot ovat yhtä kuin kulut, ja epätarkoituksenmukainen yritysrakenne johtaa ylimääräisten kulujen aiheutumiseen ylimääräisten verojen muodossa. Koska normaalimuotoisen osakeyhtiön tarkoitus on tuottaa voittoa osakkeenomistajilleen, voidaan todeta, että yrityksellä on jopa velvollisuus huomioida verotukselliset syyt ja seuraamukset kaikissa liiketaloudellisissa päätöksissä.<sup>245</sup> Tämä tarkoittaa sitä, että yritysten sisäisten järjestelyiden ja liiketoimien taustalta on käytännössä *aina* löydettävissä painavia verotuksellisia syitä. Voidaankin sanoa, että ATAD 6 artiklan subjektiivinen edellytys täyttyy säännöksen *sanamuodon* perusteella käytännössä *poikkeuksetta*, kun järjestely tuottaa jonkinasteisen veroodun.

Selvää on, ettei EUT:n ratkaisukäytännössä käytetty terminologia ole edellä esitettyyn viitaten aivan yhdenmukaista. Yleisen tason havaintona voitaneen kuitenkin todeta, että riippumatta siitä, käytetäänkö termiä *yksinomainen*, *keskeinen* vai *ensisijainen*, on se nykyisin kaikissa tapauksissa mielletävä samaa tarkoittavaksi kuin ilmaus ”yksi pääasiallisista tarkoituksista”. Näin ollen, kun direktiivin sanamuoto on esimerkiksi ATAD 6 artiklassa kytketty veroodun saavuttamiseen, täyttyy subjektiivinen edellytys sanamuodon perusteella käytän-

---

<sup>243</sup> *de Wilde* 2018, s. 222.

<sup>244</sup> *Helminen* 2016, s. 211.

<sup>245</sup> *de Wilde* 2018, s. 223.

nössä aina. Oma kysymyksenä liittyykin siihen, mikä merkitys EUT oikeuskäytännössä oikeuden väärinkäytön kiellon yhteydessä säännönmukaisesti edellytetyllä *keinotekoisuudella* on subjektiivisen edellytyksen arvioinnissa. Nähdäkseni on nimittäin niin, että subjektiivisen edellytyksen säännönmukaiselta täyttymiseltä voitaisiin välttyä, jos subjektiivisen edellytyksen täytyminen edellyttäisi liiketoimen keinotekoisuutta.

### 5.2.3 Liiketoimen keinotekoisuus ja pääasiallinen tarkoitus

Subjektiivisen edellytyksen arvioinnissa myös liiketoimen mahdollisella keinotekoisuudella on merkitystä. Viimeaikaisessa oikeuskäytännössä keinotekoisuutta on pidetty yksittäisenä seikkana, joka voi osoittaa liiketoimen pääasiallisen tarkoituksen olevan veroedun saaminen.<sup>246</sup> Keinotekoisuuteen viittaavat tosiseikat ovat nimittäin siinä määrin vahva peruste subjektiivisen edellytyksen täyttymiselle, ettei edellytyksen täytyminen välttämättä esty, vaikka järjestelylle olisi olemassa esimerkiksi markkinointiin, organisaatorakenteeseen tai vaikkapa vakuuksiin liittyviä taloudellisia tavoitteita.<sup>247</sup> Keinotekoisuudella ei siten näyttäisi olevan ATAD 6 artiklan subjektiivisen edellytyksen kannalta itsenäistä merkitystä, vaan se on ainoastaan verotuksellisen edun saavuttamistarkoituksen arviointiin vaikuttava yksittäinen tosiseikka.<sup>248</sup> Ilmeistä kuitenkin on, että verotusta toimitettaessa mahdollista keinotekoisuutta pidetään hyvin vahvana indisiona veroedun saavuttamistarkoituksesta. Toisaalta, jos veroedun tuottama taloudellinen hyöty muiden syiden tuottamaan taloudelliseen hyötyyn verrattuna on vähäinen, voitaneen subjektiivisen edellytyksen katsoa jääneen täyttymättä. Jos kokonaisarviointi, jossa keinotekoisuus on huomioitu yksittäisenä tosiseikkana, johtaa siihen päätelmään, että verotukselliset syyt ovat olleet toimenpiteen toteuttamisen kannalta ensisijaisia, voitaneen subjektiivisen edellytyksen todeta täyttyneen.

---

<sup>246</sup> Asia C-251/16, *Cussens*, kohta 60. Todettakoon, että viimeaikaisissa tanskalaisissa edunsaajatapauksissa annetuissa julkiasiamies *Kokott*'n ratkaisuehdotuksissa järjestelyn keinotekoista luonnetta on tulkittu vastaavalla tavalla. Myös EUT päätyi asianomaisissa tapauksissa annetuissa ratkaisuihin arvioimaan keinotekoisuutta esitetyllä tavalla. Keinotekoisuuden olemassaoloa ja järjestelyn mahdollista epäaitoutta arvioidaan tarkemmin jäljempänä alajaksossa 5.4.

<sup>247</sup> Asia C-425/06, *Part Service*, kohta 62.

<sup>248</sup> Eri asia on, että keinotekoisuudella on ratkaisevaa merkitystä liiketoimen aitoutta arvioitaessa ATAD 6 artiklassa edellytetysti. Keinotekoisuuden merkityksestä ja arvioinnista tarkemmin jäljempänä, ks. alajaksot 4.2.4 ja erityisesti 4.2.4.1.

Varsinainen keinotekoisuuden yksityiskohtainen arviointi, jossa arvioidaan liiketoimen keinotekoisuutta ja sen taustalla olevia liiketaloudellisia perusteita, ei kuitenkaan liity subjektiiviseen edellytykseen, vaan ATAD 6 (2) kohdan nojalla *järjestelyn aitouden* arviointiin. Tämä arviointi on relevanttia vasta, kun subjektiivisen edellytyksen täyttymisen lisäksi tavoitellun veroedun on todettu olleen sovellettavan lain tarkoituksen tai tavoitteen vastainen. On huomattava, että subjektiivisella tai objektiivisella edellytyksellä ei tällöin vielä poissuljeta veronkiertosäännöksen soveltamisalan ulkopuolelle järjestelyjä, jotka ovat *aitoja*. Merkittäväkään veroetu ei kuitenkaan voi johtaa suoraan ATAD 6 artiklan soveltamiseen, sillä ATAD 6 artiklan sanamuoto nimenomaisesti vielä erikseen edellyttää merkittävän veroedun olevan sovellettavan verolain tarkoituksen tai tavoitteen vastainen sekä epäaito.

### 5.3 Objektiivinen edellytys – sovellettavan lain tarkoituksen tai tavoitteen vastainen veroetu

#### 5.3.1 ATAD 6 artiklan objektiivinen edellytys yleisesti

ATAD 6 artiklaan ja emo-tytäryhtiödirektiivin 1(2) artiklaan sisältyvät objektiiviset edellytykset ovat *prima facie* hyvin samankaltaisia, mutta emo-tytäryhtiödirektiivissä edellytys on rajoitettu koskemaan pelkästään ko. direktiivin soveltamisalaa. Korko-rojaltidirektiivin 5 (2) artiklassa sekä yritysjärjestelydirektiivin 15 (1) artiklan a kohdassa edellytetään sen sijaan, että järjestelyn tarkoituksena on *veron kiertäminen* tai *veron välttäminen*. Näiden ohella korko-rojaltidirektiivissä on yhtenä lisäedellytyksenä mainittu myös *väärinkäytökset* (*abuse*). Huomionarvoista on, että myös komission suosituksessa esitetty veronkiertosäännös sisälsi objektiivisen edellytyksen, jonka mukaan järjestelyn tai järjestelyjen sarjan syrjäyttäessä verosäännösten tavoitteen, hengen ja tarkoituksen, on niissä kyse verotuksen välttämisestä.<sup>249</sup> ATAD:ia koskevassa direktiiviehdotuksessa verovelvollisen tarkoitus sidottiin puolestaan muutoin sovellettavien verosäännösten kohteen tai tarkoituksen vastaisen veroedun saavuttamiseen.<sup>250</sup>

<sup>249</sup> Komission suositus 2012/772/EU, kohta 4.5.

<sup>250</sup> Komission ehdotus direktiiviksi sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta, s. 20.

Lopullisen ATAD 6 (1) artiklan objektiivinen edellytys koskee kuitenkin *sovellettavan lain* tavoitteen tai tarkoituksen vastaista veroetua. Näin ollen lopullisen ATAD 6 artiklan objektiivisessa edellytyksessä lain tavoitetta ja tarkoitusta on sanamuodon perusteella haettava siitä sovellettavasta verolaista, joka tuottaa veroedun. ATAD 6 artikla ei itsessään tuota mitään veroetua, vaan määrittää toimenpiteet veronkiertotapauksissa. Nähdäkseni sen soveltamatta jättämisen voidaan ajatella välillisesti tuottavan veroedun, kun tarkasteltavana oleva veroetu ”vahvistetaan” tehtäessä ratkaisu veronkiertosäännöksen soveltamatta jättämisestä.<sup>251</sup> Alkuperäinen veroetu perustuu tällöinkin joka tapauksessa johonkin muuhun verolain säännökseen kuin veronkiertosäännökseen.

### 5.3.2 *Lain tavoitteen tai tarkoituksen selvittäminen*

Sovellettavan verolain tavoitteen tai tarkoituksen löytämistä ei ole pidettävä missään määrin yksiselitteisenä.<sup>252</sup> Lain tavoitteen tai tarkoituksen määrittäminen yleisemminkin on käytännössä hyvin haasteellista. Tähän liittyen on pystyttävä nimittäin määrittämään, minkälainen käyttäytyminen varmistaa lain tavoitteen tai tarkoituksen noudattamisen.<sup>253</sup> Verotuksessa tavoitteen ja tarkoitukseen selvittämiseen liittyvistä ongelmista osa perustuu vero-oikeuden luonteeseen yhtenä tulkinnanvaraisimmista oikeudenaloista.<sup>254</sup> Verolainsäädännön viimekätinen tarkoitus ja luonne fiskaalisten tarkoituserien ja verotulojen keräämisen toteuttamisinstrumenttina asettaa myös omat haasteensa tavoitteen ja tarkoituksen määrittämisessä.<sup>255</sup>

Johtoa verolain tavoitteen ja tarkoituksen löytämiseen voidaan hakea mm. OECD:n monikansallisille yrityksille suunnatuista toimintaohjeista. OECD:n toimintaohjeiden mukaan yritysten tulisi erityisesti toimia toimintamaidensa verolakien ja asetusten hengen ja kirjaimen mukaisesti. Lain hengen mukaisella toiminnalla tarkoitetaan OECD:n määritelmän mukaan lainsäädännön tarkoituserien tunnistamista ja noudattamista. Yritys noudattaa verolakien ja

---

<sup>251</sup> Oikeuskäytännössä ratkaisu olla soveltamatta veronkiertosäännöstä tiettyyn veroetua tuottavaan järjestelyyn voi pitää sisällään kauaskantoisia vaikutuksia ja johtaa lopulta jopa lainmuutoksiin veroedun poistamiseksi. Hyvä esimerkki on suomalaisesta oikeuskäytännöstä löytyvä ratkaisu KHO 2008:6, joka mahdollisti verotuksellisesti edullisen rakenteen käyttämisen aina TVL:n lainmuutokseen 469/2009 asti. Tältä osin ks. alaviite 68 edellä.

<sup>252</sup> *Valente* 2018, s. 15.

<sup>253</sup> *Ibid.*, s. 15.

<sup>254</sup> *Ibid.*, s. 19. Verolakien tulkintaan liittyvistä ongelmista ks. myös *Määttä* 2014, s. 22-32.

<sup>255</sup> *Andersson* 2006, s. 1-3 ja *Navarro – Parada – Schwarz* 2016, s. 124. *Knuutinen* asetti verorasituksen oikeudenmukaisen allokoinnin verolakien rinnakkaiseksi tavoitteeksi suhteessa verolain fiskaaliseen tavoitteeseen. Ks. *Knuutinen* 2009, s. 153.

-asetusten henkeä, jos se ryhtyy kohtuullisiin toimenpiteisiin lainsäätäjän tarkoituksien määrittämiseksi ja tulkitsee verosääntöjä yhdenmukaisesti näiden tarkoituksien kanssa ottaen huomioon lakikielen ja asiaan liittyvän, rinnakkaisen lakihistorian.<sup>256</sup> OECD:kin näyttäisi antavan siten painoarvoa nimenomaan lain esitöille, jotka toimivat käytännössä yleisimminkin lähtökohtana lain tarkoituksen selvittämiseksi.<sup>257</sup>

Se, miten arviointi on käytännön tasolla toteutettava, riippunee siitä, millä tasolla kysymystä tarkastellaan. Kansallisella tasolla on arvioitava *sovellettavan kansallisen lain* tavoitetta ja tarkoitusta.<sup>258</sup> EU-tasolla ei sen sijaan voida ottaa kantaa kansallisen lain tavoitteeseen tai tarkoitukseen taikka siihen, miten niitä käytännössä olisi arvioitava. Näin ollen yksittäisen verolain tavoitteen ja tarkoituksen arviointi jää joka tapauksessa kansallisen tuomioistuimen tehtäväksi.<sup>259</sup> Jos kansallinen veronkiertosäännös ulottuu soveltamisalansa puolesta myös rajat ylittäviin tilanteisiin, tulee sen olla ATAD 6 artiklan mukainen. Tämä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltion tuomioistuin on erityisesti näissä tilanteissa sidottu veroetua tuottaneen verolain säännöksen tavoitteeseen tai tarkoitukseen. ATAD 6 artiklan voimaantulon myötä on huomattava, että jäsenvaltioissa, joissa lain tavoitetta ja tarkoitusta ei ole arvioitu yleisen veronkiertosäännösten soveltamisen yhteydessä, tulee lähtökohtaisesti ottaa direktiivin säännöksen mukainen objektiivinen edellytys käyttöön.<sup>260</sup>

---

<sup>256</sup> OECD 2011, s. 60.

<sup>257</sup> Mainittakoon, että EUT:n vakiintuneessa oikeuskäytännössä EU-oikeudellisten säädösten esitöihin viitataan vain harvoin. Ks. alajakso 6.1.1.

<sup>258</sup> De Broe – Beckers 2017, s. 143.

<sup>259</sup> Navarro – Parada – Schwarz 2016, s. 124. Esimerkiksi Suomessa korkein hallinto-oikeus arvioi tapauksessa KHO 2017:78 elinkeinotulon verotuksesta annetun lain (EVL, 360/1968) 52 h §:n (1137/2005) soveltumista selvittämällä, syntyykö tapauksessa esillä olleen järjestelyn seurauksena säännönmukainen tai tavanomainen veroetu. Kun tapauksessa ei näytetty syntyvän konkreettisia ja järjestelmälle vieraita veroetuja, KHO katsoi, että säännöksen soveltamisen objektiiviset edellytykset eivät täyttyneet. Näin ollen järjestelyn tueksi esitetyt liiketaloudelliset perusteet eivät tulleet enemmälti punnittavaksi. Todettakoon selvyden vuoksi, että EVL 52 h § on yritysjärjestelydirektiivin veronkiertosäännöstä vastaava erityinen veronkiertosäännös. Tapauksesta tarkemmin ks. mm. Penttilä 2017, s. 2-7.

<sup>260</sup> Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, että suomalaisessa verolainsäädännössä yleinen veronkiertosäännös (VML 28 §) ei sisällä sanamuotonsa puolesta suoraa viittausta verolain tavoitteen tai tarkoituksen vastaisuuteen, vaan ilmeiseen tarkoitukseen vapautua suoritettavasta verosta. Kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa verosta vapautumisen on tulkittu tarkoittavan verolain tavoitteen tai tarkoituksen vastaisuutta, ks. esim. Andersson 1996, s. 41. Nähdäkseni VML 28 §:ää koskevassa oikeuskäytännössä on kuitenkin varsin rajallisesti peilattu verovelvollisen toteuttamaa järjestelyä veroedun tuottaneen verolain tavoitteeseen tai tarkoitukseen ratkaisujen keskityessä liiketaloudellisten perusteiden analysointiin. Ks. esim. KHO 2014:66 perustelut. Edelleen on korostettava, ettei ole täysin selvää, miten ATAD 6 artikla tulisi huomioida kansallisessa veronkiertolainsäädännössä.



Joissakin tapauksissa verosäännösten taustalla ei välttämättä ole selkeitä taloudellisia taustaperiaatteita, jolloin lain tarkoitus ja sisältö voivat jäädä varsin hämäräksi.<sup>261</sup> Jos verovelvollisen suorittaman toimenpiteen katsotaan olevan lain tavoitteen tai tarkoituksen vastainen vain siitä syystä, että lain tavoite tai tarkoitus on muotoiltu hyvin laajasti tai yleisellä tasolla, ei kysymyksessä voi olla veronkierto. Näissä tapauksissa ei voida nimittäin riittävän täsmällisesti osoittaa, että verovelvollisen suorittamalla toimella olisi tavoiteltu yleisellä tasolla muotoillun tarkoituksen vastaista etuutta.<sup>262</sup> Käytännössä objektiivista edellytystä ei tällöin arvioinnin mahdottomuudesta johtuen voida toteuttaa eikä sen siten voida myöskään *a fortiori* katsoa täyttyneen.<sup>263</sup> Selvää on, että näissä tapauksissa veronkiertosäännöstä ei voida soveltaa, eikä esimerkiksi liiketoimen taustalla olevia liiketaloudellisia syitä ole miltään osin enää tarpeen selvittää tai arvioida.

#### 5.4 Järjestelyn aitous – Taloudellista todellisuutta vastaavat pätevät liiketaloudelliset syyt

Vaikka verovelvollisen suunnittelema tai toteuttama järjestely johtaisi sovellettavan lain tavoitteen vastaisen veroedun saamiseen, voi järjestelyn *aitous* estää veronkiertosäännöksen soveltamisen. ATAD 6 (2) artiklan täsmennyksen mukaan *epäaidon* järjestelyn taustalla ei ole päteviä liiketaloudellisia syitä, jotka vastaavat taloudellista todellisuutta. Viittaukset järjestelyn aitouteen ja liiketaloudellisiin syihin on teknisesti toteutettu tismalleen samalla tavoin kuin emo-tytäryhtiödirektiivin 1(2) ja 1(3) artiklassa. Liiketaloudelliset syyt ovat olleet ratkaisevassa asemassa myös EUT:n vakiintuneessa oikeuskäytännössä unionin oikeuden väärinkäyttöä arvioitaessa. ATAD 6 artiklan järjestelyn aitoutta koskevan edellytyksen onkin katsottu kytkeytyvän suoraan ennen muuta asiassa *Cadbury Schweppes* annettuun ratkaisuun.<sup>264</sup>

Huomionarvoista on, että komission suosituksen sisältämässä veronkiertosäännösehdotuksessa edellytettiin järjestelyjen tai järjestelyjen sarjan keinotekoisuutta säännöksen soveltamiseksi.<sup>265</sup> Lisäksi suosituksessa täsmennettiin, että järjestely on keinotekoinen, jos siltä

---

<sup>261</sup> Knuutinen 2009, s. 154

<sup>262</sup> Chen 2018, s. 111.

<sup>263</sup> De Broe – Beckers 2017, s. 142-143.

<sup>264</sup> Weber 2016, s. 117.

<sup>265</sup> Komission suositus 2012/772/EU, kohta 4.2.

puuttuu kaupallinen merkitys.<sup>266</sup> Tämän arvioimiseksi suositus sisälsi kuusikohtaisen listan tilanteista, joita kansallisia viranomaisia pyydettiin harkitsemaan keinotekoisuutta arvioitaessa.<sup>267</sup> Suosituksessa ei kuitenkaan täsmennetty, mikä tilanteiden välinen painoarvo on tai minkä niistä tulisi täyttyä, jotta arvioitavassa toimenpiteessä voitaisiin katsoa olevan kyse veronkierrosta. Siinä ei myöskään edellytetty, että yhdenkään tilanteen tulisi ylipäänsä täyttyä, mutta ei toisaalta myöskään, että jokaisen tilanteen samanaikainen käsillä olokaan olisi riittävää keinotekoisuuden toteamiseksi.<sup>268</sup> Alkuperäiseen yleistä yhdistettyä yhteisöveropohjaa (*Common consolidated corporate tax base*, CCCTB) koskevaan direktiiviehdotukseen sisältyi myös yleinen veronkiertosäännös (CCCTB 80 artikla), joka koski keinotekoisia järjestelyjä. Myöhempään vuoden 2016 yhteistä yhteisöveropohjaa (*Common corporate tax base*, CCTB) koskevaan direktiiviehdotukseen sisältynyt yleinen veronkiertosäännös vastasi subjektiivista edellytystä lukuun ottamatta emo-tytäryhtiödirektiivin ja ATAD:n yleistä veronkiertosäännöstä.<sup>269</sup>

Oikeuskirjallisuudessa onkin pidetty erikoisena, että ATAD 6 artiklassa viitataan toimenpiteen *aitouteen* sen sijaan, että olisi päädytty viittamaan järjestelyn *keinotekoisuuteen*.<sup>270</sup> Direktiivin 6 (2) artiklan mukaan järjestelyä tai järjestelyjen sarjaa on pidettävä epäaitona, siltä osin kuin ne eivät perustu päteviin liiketaloudellisiin syihin, jotka vastaavat taloudellista todellisuutta. Selvää on, että säännöksestä voidaan *e contrario* päätellä järjestelyn olevan aito sen perustuessa päteviin liiketaloudellisiin syihin, jotka vastaavat taloudellista todellisuutta. Asioissa *Cadbury Schweppes* ja *Thin Cap GLO* annetuista ratkaisuksista voidaan päätellä, että järjestely on *puhtaasti keinotekoinen*, jos sillä ei ole *taloudellista todellisuuspohjaa* ja jos sen taustalla ei ole *todellisia liiketaloudellisia perusteita*.<sup>271</sup> Ratkaisujen perusteella *keinotekoisuutta* arvioitaessa merkitystä on annettava *taloudelliselle todellisuuspohjalle* sekä *liiketaloudellisille perusteille*. ATAD 6 (2) artikla velvoittaa täsmälleen näiden samojen elementtien tarkasteluun sen määrittämiseksi, onko järjestely *epäaito*. Tästä syystä oikeuskirjallisuudessa on katsottu, ettei epäaitoudella ole ollut tarkoitus kuitenkaan poiketa *keinotekoisuuden*

---

<sup>266</sup> *Ibid.* kohta 4.3.

<sup>267</sup> *Ibid.* kohta 4.4.

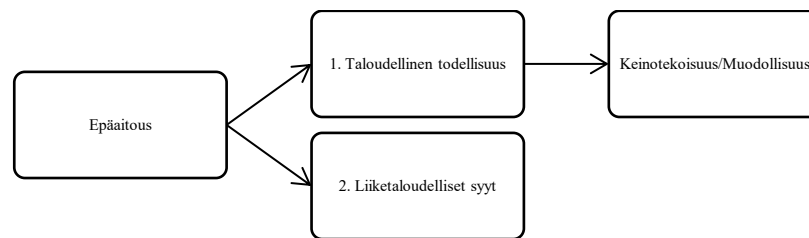
<sup>268</sup> *Franz* 2015, s. 664.

<sup>269</sup> Komission direktiiviehdotus yleiseksi yhteiseksi yhteisöveropohjaksi, ehdotettu 58 artikla. Käytännössä direktiiviehdotuksen sisältämä subjektiivinen edellytys vastasi suoraan PPT:n subjektiivista edellytystä sillä poikkeuksella, että direktiiviehdotuksen säännös sisälsi vaatimuksen järjestelyn epäaitoudesta.

<sup>270</sup> Ks. mm. *Weber* 2016, s. 114, *De Broe – Deckers* 2017, s. 143 ja *Navarro – Parada – Schwarz* 2016, s. 124.

<sup>271</sup> Asia C-196/04, *Cadbury Schweppes*, kohta 55 sekä asia C-524, *Thin Cap GLO*, kohdat 82-84.

vaatimuksesta.<sup>272</sup> Viimeaikaisen oikeuskäytännön valossa näyttäisi kuitenkin siltä, ettei epäaitoutta ja keinotekoisuutta olisi pidettävä aivan täysin samana asiana, sillä keinotekoisuus on käytännössä kytketty taloudellisen todellisuuspohjan arviointiin.<sup>273</sup> Taloudellinen todellisuuspohja ja liiketaloudelliset perusteet on sidottu yhteen ATAD 6 (2) artiklan suoralla viittauksella epäaitouteen. Näin ollen *epäaitous* voidaan nähdä yläkäsitteenä, joka muodostuu yhtäältä *taloudellisuuden todellisuuden* ja toisaalta *liiketaloudellisten syiden* puutteesta. Taloudellisen todellisuuden vaatimus vuorostaan viittaa toimenpiteen tai järjestelyn keinotekoisuuteen tai muodollisuuteen. Liiketaloudellisilla perusteilla verovelvollinen voi puolestaan osoittaa, ettei järjestely tai toimenpide ole epäaito, vaikka siihen liittyisi keinotekoisuutta tai muodollisuutta. Epäaitouden kahden alakriteerin täytyessä veronkierron edellytysten voidaan kyseisessä yksittäistapauksessa katsoa täyttyneen<sup>274</sup>. Tulkintatapaa voidaan selventää seuraavalla kuviolla:



Kuvio 1: Järjestelyn tai toimenpiteen epäaitouden arviointi

Epäaitous saa näin ollen saman merkityksen kuin mitä *puhdas keinotekoisuus* oikeuskäytännössä saanut. Käytännössä liiketaloudellisilla perusteilla voidaan siten osoittaa, että keinotekoisuudestaan huolimatta järjestely ei ole ainakaan *puhtaasti keinotekoinen tai vastaavasti epäaito*. Tällöin sen voitaisi katsoa myös vastaavan taloudellista todellisuutta, eikä epäaitouden vaatimus täytyisi. Esitetyllä tavalla väärinkäytöksiä on arvioitu tanskalaisten edunsaajatapauksien lisäksi asiassa *X GmbH* annetussa, varsin tuoreessa ratkaisussa. Ratkaisun perusteluissa nimittäin todetaan, että puhtaasti keinotekoisien järjestelyjen olemassaoloon viittaa

<sup>272</sup> Ks. *Weber* 2016, s. 114.

<sup>273</sup> Subjekttiivisen ja objektiivisen edellytyksen täyttymisen lisäksi EUT on katsonut, että väärinkäytös edellyttää sen toteamista, ovatko talouden toimijat erityisesti toteuttaneet *täysin muodollisia tai keinotekoisia liiketoimia*, joilla ei ole *taloudellista tai kaupallista perustetta*. Ks. yhdistetyt asiat C-116/16 ja C-117/16, *T Danmark ja Y Denmark*, kohdat 98, 100 ja 104.

<sup>274</sup> Selvyyden vuoksi todettakoon, että täyttymisellä viitataan tässä ainoastaan ATAD 6 artiklan viimeisen, epäaitoutta koskevan edellytyksen täyttymiseen. Tällöin on selvää, että muiden ATAD 6 artiklan soveltamisedellytysten (subjektiivinen ja objektiivinen edellytys) on täytynyt jo täyttyä.

erityisesti se, jos osoittautuu tarpeelliseksi arvioida liiketoiminnallista perustetta tehdyn toimenpiteen taustalla.<sup>275</sup> Esitettyä tulkintatapaa tukee myös se seikka, että EUT on välillisen verotuksen osalta jo aikaisemmin linjannut, että kansallisen tuomioistuimen vahvistaessa järjestelyn todellista sisältöä ja merkitystä se voi toimittamassaan arvioinnissa ottaa huomioon liiketoimien täysin keinotekoisien luonteen *sekä* järjestelyiden toteuttamiseen liittyvien toimijoiden oikeudelliset, taloudelliset ja/tai henkilölliset siteet.<sup>276</sup> Esimerkiksi taloudelliset tai henkilölliset sidossuhteet ovat tällöin kuitenkin ainoastaan osa tosiseikastoa, jonka kansallinen tuomioistuin voi huomioida arvioidessaan järjestelyn keinotekoista luonnetta. Ne eivät siten itsessään voi lähtökohtaisesti merkitä *väärinkäytöksen* olemassaoloa.<sup>277</sup>

Artiklaa esitetyllä tavalla tulkittaessa tulee erikseen selvittää, mitkä seikat viittaavat keinotekoisuuteen ja mitä seikkoja ei ole toisaalta ainakaan sellaisenaan pidettävä riittävinä osoituksina keinotekoisuudesta. Epäaitouden kokonaisarviointiin liittyen tulee myös tarkastella sitä, milloin järjestelyn tai toimenpiteen tueksi esitetyt liiketaloudelliset perusteet ovat siinä määrin riittävät, että verovelvollinen voisi niiden esittämisellä välttyä veronkiertoväitteiltä.

#### 5.4.1 Taloudellisen todellisuuspohjan arviointi

Rakenteeseen liittyvän mahdollisen keinotekoisuuden tai muodollisuuden arvioinnissa on käytännössä kyse liiketoimeen liittyvän tosiseikaston objektiivisesta kokonaisarvioinnista.<sup>278</sup> Käsiteltävään tapaukseen liittyvien useiden aihetodisteiden viitatessa liiketoimen keinotekoisuuteen tai muodollisuuteen ja niiden olleessa objektiivisia sekä yhtäpitäviä, on liiketoimea pidettävä taloudellista todellisuutta vastaamattomana.<sup>279</sup> Onkin kiinnitettävä huomiota siihen, ettei *yksittäinen* keinotekoisuutta osoittava tosiseikka voine kuitenkaan osoittaa *täyttää* keinotekoisuutta tai epäaitoutta. Jos veroetu aiotaan evätä väärinkäytöksen perusteella, täyden keinotekoisuuden osoittamiseksi jäsenvaltion veroviranomaisen on näytettävä toteen veronkierroksen tunnusmerkistökijöiden olemassaolo ottaen huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat

---

<sup>275</sup> Asia C-135/17, *X GmbH*, kohta 84.

<sup>276</sup> Asia C-255/02, *Halifax*, kohta 81.

<sup>277</sup> Asia C-110/99, *Emsland-Stärke*, kohta 58.

<sup>278</sup> Keinotekoisuuden kokonaisarviointi on varsin kattavasti suoritettu tanskalaisissa edunsaajatapauksissa. Ks. esim. yhdistetyt asiat C-116/16 ja C-117/16, *T Danmark ja Y Denmark*, kohdat 98-110.

<sup>279</sup> Ks. mm. yhdistetyt asiat C-116/16 ja C-117/16, *T Danmark ja Y Denmark*, kohdat 99 ja 114.

ja olosuhteet.<sup>280</sup> Veroviranomaiselta ei kuitenkaan väärinkäytöksen näyttämisen osalta vaadita esittämään näyttöä, jonka esittäminen olisi käytännössä mahdotonta.<sup>281</sup> Toisaalta useiden raskauttavien tosiseikkojen olemassaolosta huolimatta verovelvollisella tulee olla mahdollisuus esittää vastanäyttöä,<sup>282</sup> joka käytännössä tarkoittaa perusteltujen liiketaloudellisten syiden esittämistä liiketoimelle. On mahdollista, että vaikka esimerkiksi konsernirakenne vaikuttaisi varsin keinotekoiselta, ei sen tarkoitukseen liity minkäänlaista väärinkäytöstä sen käytöstä aiheutuvasta merkittävästäkään veroedusta huolimatta. Tällöin konsernilla tulee olla oikeus käyttää haluamaansa rakennetta.<sup>283</sup>

Yhtenä merkittävimmistä keinotekoisuuden piirteistä on mainittava tosiasiallisen taloudellisen toiminnan puute. Tosiallisen toiminnan arviointia koskeekin verraten kattava oikeuskäytäntö. EUT on edellyttänyt esimerkiksi konsernin ja emoyhtiön osalta käsillä olevan tilanteen tapauskohtaista kokonaisarviointia, joka koskee myös sellaisia seikkoja kuin emoyhtiön sisältävän konsernin organisatoriset, taloudelliset ja muut merkittävät ominaispiirteet sekä kyseisen konsernin rakenteet ja strategiat.<sup>284</sup> Asiassa *Cadbury Schweppes* annettiin merkitystä objektiivisiin ja ulkopuolisten tarkastettavissa oleville tekijöille, jotka liittyivät erityisesti ulkomaisen väliyhteisön fyysisen olemassaolon tasoon toimitilojen, henkilöstön ja kaluston osalta.<sup>285</sup> Samoin tanskalaisissa edunsaajatapauksissa annetuissa ratkaisuisa korostettiin, että johtopäätös tosiasiallisen taloudellisen toiminnan puuttumisesta on tehtävä kyseessä olevalle taloudelliselle toiminnalle ominaiset erityispiirteet huomioon ottaen. Arvioinnissa on analysoitava kokonaisuutena asiaan vaikuttavia seikkoja, jotka liittyvät mm. yhtiön hallintoon, sen tilinpäätökseen, sen kustannusrakenteeseen ja tosiasiallisiin kuluihin, sen palveluksessa olevaan henkilöstöön ja sen käytössä oleviin välineisiin.<sup>286</sup>

---

<sup>280</sup> Yhdistetyt asiat C-116/16 ja C-117/16, *T Danmark ja Y Denmark*, kohta 117.

<sup>281</sup> *Ibid.*, kohta 118. Kyseisessä tapauksessa, joka koski nk. *directive shopping* -tyyppistä toimenpidettä, EUT ei edellyttänyt veroviranomaisen näyttävän, ketkä olivat tapauksessa lopullisia kolmansissa valtioissa sijaitsevia edunsaajia. Riittävää oli, että asiassa näytettiin jäsenvaltiossa olevan väliyhtiön olevan rakenteeltaan täysin muodollinen.

<sup>282</sup> *Ibid.*, kohta 99.

<sup>283</sup> *Ibid.*, kohta 110.

<sup>284</sup> Yhdistetyt asiat C-504/16 ja C-613/16, *Deister Holding AG ja Juhler Holding A/S*, kohta 74.

<sup>285</sup> Asia C-196/04, *Cadbury Schweppes*, kohta 67.

<sup>286</sup> Yhdistetyt asiat C-116/16 ja C-117/16, *T Danmark ja Y Denmark*, kohta 104.

Vaikka keinotekoisuuden ja muodollisuuden arvioinnin tulee olla objektiivista, kytkeytyy se kuitenkin aina käsiteltävänä olevan yksittäistapauksen tapauskohtaisiin aihetodisteisiin ja tosiseikkoihin. Tämä on omiaan vaikeuttamaan sen hahmottamista, mitä seikkoja on pidettävä keinotekoisuuden arvioinnin kannalta raskauttavina ja mille seikoille ei tulisi vuorostaan antaa juurikaan painoarvoa. Vaikka arviointi on kansallisen tuomioistuimen ja kansallisten viranomaisten tehtävä, EUT:n oikeuden väärinkäyttöä koskevasta oikeuskäytännöstä on löydettävissä johtoa siihen, mitkä seikat ilmentävät keinotekoisuutta tai muodollisuutta.

Vaatus useiden keinotekoisuutta osoittavien tosiseikkojen samanaikaisesta käsillä olosta on oikeuskäytännössä erityisen korostunut. Tämä ilmenee siten, että lukuisissa tuomioissa yksittäistä, joltakin osin keinotekoisuuteen viittaavaa tosiseikkaa ei ole pidetty itsessään riittävänä. Esimerkiksi asiassa *Eqiom Enka* pelkästään se seikka, että unionissa asuva yhtiö oli suoraan tai välillisesti unionin ulkopuolella asuvien henkilöiden määräysvallassa, ei sellaisenaan tarkoittanut, että kyseessä olisi ollut ilman taloudellista todellisuuspohjaa oleva täysin keinotekoinen järjestely, joka on perustettu ainoastaan veroetuuden saamiseksi perusteettomasti.<sup>287</sup> Asiassa *Centros* sijoittautumisoikeuden väärinkäyttönä ei vuorostaan pidetty pelkästään sitä, että jäsenvaltion kansalainen, joka halusi perustaa yhtiön, teki sen siinä jäsenvaltiossa, jossa yhtiötä koskevat oikeussäännöt olivat tämän kansalaisen mielestä lievimmät, ja perusti samalla toisiin jäsenvaltioihin sivuliikkeitä.<sup>288</sup> Asiassa *Thin Cap GLO* pelkästään jäsenvaltiossa asuvan yhtiön toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelta konserniyhtiöltä saamaan lainaan ei voitu soveltaa yleistä väärinkäytösten olettaa, eikä se voinut olla perusteena toimenpiteelle, joka haittasi perustamissopimuksessa taatun perusvapauden käyttämistä.<sup>289</sup> Asiassa *SICES*, joka koski tariffeja, todettiin, ettei pelkästään etuustariffeista hyötymisen voitu katsoa merkitsevän, ettei asiassa arvioituilla liiketoimilla olisi ollut minkäänlaista taloudellista ja kaupallista oikeuttamisperustetta.<sup>290</sup> Yhdistetyissä asioissa *Deister Holding AG ja Juhler Holding A/S*, annettussa ratkaisussa kiinnitettiin puolestaan huomiota holdingyhtiöiden toiminnan luonteeseen arvioitaessa niiden mahdollista keinotekoisuutta. EUT:n mukaan pelkästään tytäryhtiöiden varojen hoitaminen tai tulojen saaminen ainoastaan mainittujen varojen hoidosta ei sellaisenaan merkitse ilman taloudellista todellisuuspohjaa olevan

---

<sup>287</sup> Asia C-6/16, *Eqiom Enka*, kohta 34.

<sup>288</sup> Asia C-212/97, *Centros*, kohta 27.

<sup>289</sup> Asia C-524/04, *Thin Cap GLO*, kohta 73.

<sup>290</sup> Asia C-155/13, *SICES ym.*, kohta 38.

täysin keinotekoisien järjestelyn olemassaoloa.<sup>291</sup> Ilmeisesti tästä syystä tuoreemmassa oikeuskäytännössä on todettu, ettei pelkästään tulonhankkimistoiminnan passiivisuus ole riittävää keinotekoisuuden toteamiseksi.<sup>292</sup> Eri asia on, että miten em. tosiseikkojen samanaikaista käsillä oloa tulisi arvioida. Lienee perusteltua olettaa, että tällöin ainakin jonkinlaisia liiketaloudellisia perusteita olisi pystyttävä esittämään. On mahdollista, että liiketaloudellisten perusteiden pitää olla sitä painavampia, mitä enemmän em. tosiseikkoja on käsillä. Selvää kuitenkin on, etteivät mainitut seikat yksinään muodosta perustetta keinotekoisuudelle.

Vaikka yksittäisten seikkojen määrittely on pääasiassa ollut keinotekoisuuden osalta negatiivispainotteista, on EUT:n oikeuskäytännössä väärinkäytösten arvioinnin yhteydessä on nostettu esille myös keinotekoisuuden arvioinnin kannalta raskauttavia seikkoja. Tanskalaisissa edunsaajatapauksissa tällaisena pidettiin tietyn tyyppisen väliyhtiön lisäämistä konsernirakenteeseen.<sup>293</sup> Samaisessa ratkaisussa uusien merkittävien verolakien voimaantuloa samanaikaisesti tai ajallisesti lähekkäin taloudellisten rakenteiden luomisen ja konsernin sisäisten lainojen myöntämisen yhteydessä pidettiin keinotekoisuutta osoittavia aihetodisteita vahvistavana seikkana.<sup>294</sup> Asiassa *SICES* keinotekoisuutta ilmensi edestakainen oikeustoimi, vähäpätöinen voittomarginaali ja markkinahinnan alittavan hinnan käyttäminen oikeustoimissa.<sup>295</sup> Edestakaisiin oikeustoimiin liittyy usein rakenteen väliaikaisuus, jota on niin ikään pidetty raskauttavana seikkana.<sup>296</sup>

On myös mahdollista, että tietyn yhtiön pitkään jatkunut tappiollisuus voi antaa aiheutta pitää liiketoimea keinotekoisena. Tätä ei kuitenkaan tulisi tulkita niin, että liiketoiminnan tulisi olla *de ipso facto* tuloksellista. Jos on kuitenkin selvää, että liiketoiminta ei olisi edes voinut

---

<sup>291</sup> Yhdistetyt asiat C-504/16 ja C-613/16, *Deister Holding AG ja Juhler Holding A/S*, kohta 73.

<sup>292</sup> Asia C-135/17, *X GmbH*, kohta 86.

<sup>293</sup> Yhdistetyt asiat C-116/16 ja C-117/16, *T Danmark ja Y Denmark*, kohdat 100-105. Kyseisessä tapauksessa väliyhtiön ainoa toiminta muodostui osinkojen saamisesta ja niiden edelleen kanavoimisesta emoyhtiölleen ilman, että väliyhtiö olisi tehnyt merkittävää voittoa tai että sillä olisi ollut asiallista oikeutta osinkojen käyttämiseen muulla tavoin kuin edelleen kanavointiin. Pelkästään toiminnan tulonhankkimistoiminnan passiivisuus ei asiassa *X GmbH* annetun ratkaisun perusteella ole riittävää keinotekoisuuden toteamiseksi.

<sup>294</sup> Yhdistetyt asiat C-116/16 ja C-117/16, *T Danmark ja Y Denmark*, kohta 106. Peruste on hyvin hankala, sillä nähdäkseni on selvää, että verovelvollisella tulee olla tietyin rajoin oikeus mukauttaa toimintaansa uuden lainsäädännön vaatimuksiin ilman, että kyseessä olisi väärinkäyttö. EUT:n perusteluja tulisikin tätä taustaa vasten tulkita siten, että jos luodaan keinotekoinen rakenne, jolla vältetään esim. nk. verosuunnittelurajoitussäännöksen soveltuminen, korostuvat rakenteen taustalla olevat liiketaloudelliset perusteet. Verosuunnittelurajoitussäännöksistä verolain aukkojen paikkaajana ks. edellä alaviite 69 sekä jäljempänä s. 101.

<sup>295</sup> Asia C-155/13, *SICES*, kohta 39.

<sup>296</sup> Asia C-28/95, *Leur-Bloem*, kohta 42.

olla tuloksellista, ja tämä on ollut selvää jo verraten pitkään, voitaneen järjestelyä pitää lähtökohtaisesti keinotekoisena. Tuoreessa oikeuskäytännössä keinotekoisuuteen viittaavana seikkana ei ole ainakaan täysin suoraan pidetty tappiollisuutta, joskin asiassa *Part Service* liiketoimen tappiollisuutta pidettiin erityisesti huomioon otettavana seikkana.<sup>297</sup> Tanskalaisissa edunsaajatapauksissa annetuissa ratkaisuisissa toiminnan keinotekoisuuteen viittasi kuitenkin merkityksettömän pienen voiton syntyminen yhtiössä, jonka ainoana toimintana oli kanavoida rahavirta emoyhtiön velalliselta emoyhtiöön.<sup>298</sup> Asioissa annetuissa julkisasiamies *Kokott'n* ratkaisuehdotuksissa toiminnan tappiollisuus nähtiin raskauttavana seikkana hie-  
man eri perusteluin. Julkisasiamiehen perusteluiden mukaan keinotekoisuutta tukisi se seikka, että luonnollinen henkilö olisi käsillä olevissa olosuhteissa lopettanut liiketoimintansa jo kauan sitten.<sup>299</sup> Todettakoon, ettei varsinaisissa tuomioissa kuitenkaan pidetty toiminnan tappiollisuutta aiheutusteena keinotekoisuudesta vaan ”järjestelyn keinotekoisuutta vahvistavana seikkana”. Tulkitsen tätä siten, ettei keinotekoisuutta vahvistavaa seikkaa ole pidettävä näyttöarvoltaan yhtä vahvana kuin *aihetodistetta*.

On korostettava, että liiketoimen tai järjestelyn on oltava täysin keinotekoinen tai muodollinen, jotta kyseessä voisi tulla veronkierto. Jos tiettyyn järjestelyyn tai toimenpiteeseen liittyy yksittäinen keinotekoinen piirre, joka ei kuitenkaan ole toimenpiteen tai järjestelyn kannalta hallitseva, ei keinotekoisuuden/muodollisuuden edellytys nähdäkseni voi täyttyä. Tällöin kyse ei ole *täysin* keinotekoisesta tai muodollisesta järjestelystä tai liiketoimesta. Oikeuskäytännön osalta on kuitenkin otettava huomioon asia *Thin Cap GLO*, jossa liiketoimi voitiin jakaa erikseen hyväksyttävään ja keinotekoiseen osaan.<sup>300</sup> Täyden keinotekoisuuden vaatimuksen ei siten tarvitse koskea koko järjestelyä tai liiketoimea, mutta tällaisissa tapauksissa

<sup>297</sup> Asia C-425/06, *Part Service*, kohdat 57 ja 58.

<sup>298</sup> Esim. yhdistetyt asiat C-116/16 ja C-117/16, *T Danmark ja Y Danmark*, kohta 103.

<sup>299</sup> Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus mm. asiassa C-119/16, *C Danmark I*, kohta 65. Luonnolliseen henkilöön vertaamisella voidaan nähdä olevan yhtymäkohtia suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa mm. arvopaperin lopulliseen arvонmenetyksen osalta esitettyyn vertailuun, jonka mukaan arvonalentumista on pidettävä lopullisena, ”--jos huolellinen mies arvosteluhetkellä tunnettujen tosiasioiden ja tulevaisuuden näkymien perusteella katsoisi, ettei arvopaperin arvo tule kohtuullisen ajan kuluessa nousemaan.” Ks. Kukkonen 1994, s. 232. Tällaisesta huolellisen, järkevän miehen näkökulmasta toteutettuun tarkasteluun on viitannut veronkierron osalta myös Weber. Ks. Weber 2017, s. 57.

<sup>300</sup> Tapauksessa oli kysymys markkinaehtoperiaatteen noudattamisesta. Iso-Britannialaisen lainsäädännön nojalla tytäryhtiön ulkomaiselle emoyhtiölleen maksamat korot oli katsottu kaikilta osin voitonjaoksi. EUT:n mukaan korot olisi tullut katsoa voitonjaoksi vain siltä korkojen osalta, joka ylitti sen, mistä olisi sovittu, jos sopimuspuolten välillä tai sopimuspuolten ja kolmannen henkilön välillä ei olisi ollut erityistä suhdetta. Kun kysymys on esimerkiksi oikean hinnoittelutason määrittämisestä, ei sen jakamisessa aitoon ja epäaitoon osaan liene esiintyvän niin paljon ongelmia kuin esimerkiksi monipolvisten järjestelyiden, joissa tavoiteltava veroetus on



liiketoimi on voitava jakaa yhtäältä täysin keinotekoiseen ja toisaalta aitoon osaan. Veroetus voidaan evätä vain siltä liiketoimen osalta, jota on pidettävä täysin keinotekoisena tai muodollisena. Tätä tukee myös ATAD 6 artiklan viittaus epäaitouteen *siltä osin* kuin järjestely tai järjestelyjen sarjat eivät perustu liiketaloudellisiin syihin, jotka vastaavat taloudellista todellisuutta. Tiettyyn liiketoimeen tai rakenteeseen liittyvä mahdollinen muodollisuus tai keinotekoisuus näyttäisi olevan joka tapauksessa keskeinen elementti veronkiertoa arvioitaessa EUT:n oikeuskäytännön valossa.<sup>301</sup> Koski muodollisuus tai keinotekoisuus sitten koko liiketoimea tai vain osaa siitä, on verovelvollisella joka tapauksessa mahdollisuus vielä välttää veronkiertosäännöksen soveltamiselta kokonaisuudessaan, jos hän kykenee esittämään hyväksyttäviä liiketaloudellisia perusteita liiketoimen keinotekoiselle osalle. Tällöin kyseistä liiketoimen osaa ei keinotekoisuudesta huolimatta voida pitää epäaitona tai puhtaasti keinotekoisena.

#### 5.4.2 Liiketaloudellisten perusteiden arviointi

ATAD 6 (1) artikla edellyttää *kaikkien asiaan liittyvien tosiseikkojen ja olosuhteiden huomioinnottomista* artiklan 6 (2) arviointia suoritettaessa. ATAD:n johdanto-osan mukaan järjestyksen aitoutta arvioitaessa tulisi voida ottaa huomioon myös kaikki *asiaan liittyvät taloudelliset syyt*, kuten *rahoitustoiminta*.<sup>302</sup> Näin ollen rahoitusjärjestelyiden toteuttamiseen liittyvät syyt vaikuttaisivat olevan esimerkki pätevistä liiketaloudellisista syistä vaikkakin on todet-

---

vaikkapa verotuksen lykkääntyminen. Tällöin liiketoimen jakaminen aitoon ja epäaitoon osaa lienee hyvin vaikeaa.

<sup>301</sup> Vrt. julkisasiamiehen tanskalaisissa edunsaajatapauksissa antamat ratkaisuehdotukset, joissa julkisasiamies totesi ATAD 6 artiklan kattavan myös sellaiset verolainsäädäntöä kiertävät järjestelyt, jotka sinänsä vastaavat taloudellista todellisuutta. Todettakoon, että julkisasiamies asetti erittäin korkeat vaatimukset tällaisille väärinkäytöksille. Ks. esim. julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-119/16, *C Danmark I*, kohdat 64 ja 69.

<sup>302</sup> ATAD johdanto-osa, kohta 10. Todettakoon, että kohdan viimeisen virkkeen suomennos on kritiikille altis. Direktiivin suomenkielisessä versiossa on puhe nimittäin ”*kaikkiin asiaan liittyvistä taloudellisista syistä, kuten rahoitustoiminnasta*.” Taloudelliset syyt -termiä on pidettävä erittäin laajana käsitteenä, ja mm. verotukselliset syyt kuuluvat nähdäkseni taloudellisiin syihin, vaikka direktiivin tavoitteen kannalta näin ei liene tarkoitettu. Direktiivin englanninkielisessä versiossa vastaava ilmaisu on ”*all valid economic reasons, including financial activities*” ja ranskankielisessä versiossa ”*tous les motifs économiques valables, y compris les activités financières*”. Näin ollen oikeampi ja tarkempi suomennos olisi nähdäkseni ”*kaikki asiaan liittyvät pätevät taloudelliset syyt, kuten rahoitustoiminta*.”

tava, ettei sinänsä liene estettä toteuttaa rahoitusjärjestelyjä sellaisten muodollisten rakenteiden luomiseksi, joilla pyritään veroedun saamiseen.<sup>303</sup> Vaikka liiketaloudellisten syiden hyväksyttävyyden arviointi on aina kansallisten tuomioistuimien ja veroviranomaisten tehtävä, EUT:n oikeuskäytännössä on todettu täyden keinotekoisuuden edellyttävän, ettei liiketoimelle voida esittää minkäänlaista taloudellista eikä kaupallista perustetta.<sup>304</sup>

Oikeuskäytännössä on hyväksytty, joskin rajoitetusti, myös verotukselliset syyt liiketoimen taustalla. Välillisen verotuksen osalta EUT on esimerkiksi useaan otteeseen todennut, että verovelvollisen voidessa valita kahden tai useamman liiketoimen välillä ei ole pakko valita liiketoimea, joka merkitsee korkeamman arvonlisäveron maksamista, vaan verovelvollisella on oikeus järjestää toimintansa verovelkaansa pienentävällä tavalla.<sup>305</sup> Esimerkiksi asiassa *RBS Deutschland Holdings* korostettiin, että verovelvollisilla on yleensä vapaus valita taloudellisen toimintansa ja verotaakkansa rajoittamisen kannalta asianmukaisimmiksi katsomansa organisaatorakenteet ja liiketoimiensa toteuttamiskeinot.<sup>306</sup> Vaikka valinnanvapaus kahden liiketoimen välillä koski nimenomaan välillistä verotusta koskevia tapauksia, ulotettiin vastaava oikeus myös välittömään verotukseen asiassa *Barbier*, joka koski Alankomaiden perintöverotusta.<sup>307</sup> Linja vahvistettiin myös asiassa *Cadbury Schweppes*.<sup>308</sup> Tuoreemmassa oikeuskäytännössä myös kolmannessa maassa asuvan tulojen keveään verotukseen on suhtauduttu hyväksyvästi.<sup>309</sup>

Kuten todettua, on verotuksellisten syiden hyväksyttävyyttä kuitenkin joiltakin osin rajoitettu. Tuoreesta oikeuskäytännöstä on tässä yhteydessä nostettava esiin jälleen tanskalaiset edunsaajatapaukset, sillä tapauksissa väärinkäytön kieltä koskevan yleisen periaatteen soveltamista vastaan ei voitu pätevästi vedota pelkästään siihen, että verovelvollisilla on oikeus

---

<sup>303</sup> Ks. esim. yhdistetyt asiat C-116/16 ja C-117/16, *T Danmark ja Y Denmark*, kohta 105. Rahoitusjärjestelyt, joilla mahdollistetaan muodollinen rakenne, voivat siten olla keinotekoisuuden arvioinnin kannalta raskauttavia seikkoja.

<sup>304</sup> Välittömän verotuksen osalta yhdistetyt asiat C-116/16 ja C-117/16, *T Danmark ja Y Denmark*, kohta 98 ja 108. Aiemmin vastaavaa perustelua oli sovellettu vientirajoituksiin, tältä osin ks. asia C-131/14, *Cervati ja Malvi*, kohta 47. Huomattakoon, että myös yritysjärjestelydirektiivin 15 (1) artiklan a kohdan sanamuoto painottaa yksittäisen pätevän taloudellisen syyn merkitystä.

<sup>305</sup> Asia C-419/14, *WebMindLicenses*, kohta 42 oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia C-103/09, *Weld Leasing*, kohta 27 oikeuskäytäntöviittauksineen.

<sup>306</sup> Asia C-277/09, *RBS Deutschland Holdings*, kohta 53.

<sup>307</sup> Asia C-364/01, *Barbier*, kohta 71.

<sup>308</sup> Asia C-196/04, *Cadbury Schweppes*, kohta 36.

<sup>309</sup> Asia C-135/17, *X GmbH*, kohta 86.

hyötyä kilpailusta, jota jäsenvaltiot käyvät keskenään siksi, ettei tuloverotusta ole yhdenmukaistettu.<sup>310</sup> Tanskalaisten edunsaajatapausten sekä asiassa *X GmbH* annetun ratkaisun valossa näyttäisi siltä, ettei pelkästään jäsenvaltioiden välisen verokilpailun hyödyntämistä ole pidettävä hyväksyttävänä liiketaloudellisena syynä, muttei veronsaajakaan voi toisaalta vedota pelkästään merkittäviin veroetuihin keinotekoisuuden näyttämiseksi.

Yritysjärjestelydirektiivin sisältämän erityisen veronkiertosäännöksen arviointia koskeudessa asiassa *Foggia* annettu ratkaisu on liiketaloudellisiin syihin liittyvän arvioinnin kannalta erityisen mielenkiintoinen. Ratkaisun mukaan erityisen veronkiertosäännöksen tarkoitus poistettaisiin, jos sulautumisissa pääsääntöisesti syntyvät hallinto- ja hallinnointikulujen alenemisesta johtuvat säästöt rakenteellisissa kustannuksissa järjestelmällisesti katsottaisiin hyväksyttäväksi taloudelliseksi syyksi ottamatta huomioon suunnitellun liiketoimen muita tavoitteita ja erityisesti verotuksellisia etuja.<sup>311</sup> Tapauksessa rakenteellisissa kustannuksissa saavutetut säästöt olivat täysin marginaalisia suhteessa järjestelyssä saavutettuun verotukselliseen etuun, jonka vuoksi konsernin hallinto- ja hallinnointikulujen vähentämistä ei pidetty hyväksyttävänä taloudellisena syynä. Ratkaisun perusteluita voidaan tulkita siten, että yritysjärjestelydirektiivin erityisen veronkiertosäännöksen soveltumista arvioitaessa järjestelyn liiketaloudellisia syitä tulisi verrata verotuksellisiin syihin niiden tuottaman taloudellisen hyödyn osalta. ATAD 6 artiklan osalta tällainen vertailu koskee nähdäkseni välittömämmin *subjektiivista edellytystä*, jossa määritetään järjestelyn pääasiallinen tarkoitus.

Näkemykseni mukaan asiassa *Foggia* annetusta ratkaisusta voidaan kuitenkin tehdä se johtopäätös, että jos verovelvollinen vetoaa järjestelyn tueksi muuhun kuin verokustannuksien vähenemisestä aiheutuvaan taloudelliseen etuun, ei tämän etuuden arvo voi olla täysin minimaalinen verokustannuksista aiheutuvaan hyötyyn verrattuna. Jos näin on, tulisi verovelvollisen kyetä esittämään myös muita liiketaloudellisia perusteita. Voitanee olettaa, että myös keinotekoisilla piirteillä on vaikutusta arviointiin. Jos toteutettu järjestely on erityisen moni-

---

<sup>310</sup> Yhdistetyt asiat C-116/16, *T Danmark* ja C-117/16, *Y Denmark*, kohta 80. Vrt. julkisasiamies Kokott'n antama ratkaisuehdotus asiassa. Julkisasiamies epäsuorasti hyväksyi verotukselliset syyt liiketaloudellisena perusteena ja ratkaisuehdotuksessa veronkierto edellytti viime kädessä jäsenvaltion verotusoikeuden olemassaoloa sekä vaaraa verottamatta jäämisestä. Ks. mm. Mm. Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-119/16, *C Danmark I*, kohta 85. Vastaavasti myös *Whitehead* 2018.

<sup>311</sup> Asia C-126/10, *Foggia*, kohdat 48-49.

mutkainen ja sisältää useita keinotekoisuuteen liittyviä piirteitä, voitaneen edellyttää pienempää eroavaisuutta verosäästöjen ja muun taloudellisen hyödyn välillä verrattuna siihen, että liiketoimi olisi varsin yksinkertainen ja siihen liittyisi vain joitakin keinotekoisuuteen viitattavia piirteitä.

Edellä esitetyn perusteella voidaan tiivistäen todeta, että taloudellisen todellisuuden ja liiketaloudellisten perusteiden kriteerit ovat, harjoitettavasta toiminnasta riippuen, varsin matalat. Näin tulkittuna ATAD 6 artiklan soveltamisala jää unionin oikeuden väärinkäytöksen estämisen tavoin lopulta hyvin kapeaksi. Tällainen tulkinta on kuitenkin perusteltu juuri siitä syystä, että veronkiertosäännöksiä tulisikin soveltaa vain poikkeuksellisissa tilanteissa.<sup>312</sup> Myös julkisasiamies korostaa tanskalaisissa edunsaajatapauksissa antamiensa ratkaisuehdotusten perusteluissa, että jokaiselle yksityisen oikeussubjektin veroja vähentävälle menettelytavalle ei tulisi antaa väärinkäytön leimaa, vaikka yleinen poliittinen ilmapiiri onkin maailmanlaajuisesti toimivien konsernien verokäytäntöjen vastainen.<sup>313</sup> Tämä tulisikin nähdäkin ottaa lähtökohdaksi veronkiertosäännöksiä mahdollista soveltumista arvioitaessa siitäkin huolimatta, että tanskalaisissa edunsaajatapauksissa julkisasiamiehen ratkaisuehdotus suurimmaksi osaksi kumottiin.

Viime kädessä hyväksyttävien liiketaloudellisten syiden ja taloudellisen todellisuuden määrittely jää kuitenkin käytännössä kansallisten tuomioistuimien ja veroviranomaisten harkinnan varaan. EUT:n on kuitenkin mahdollista antaa kansallista harkintaa välillisesti ohjaavia ratkaisuja, joista esimerkkinä voidaan nostaa esille useasti edellä viitatuista tanskalaisista edunsaajatapauksista. Toivottavissa on, että EUT jatkaa tällaisten ratkaisujen tekemistä myös jatkossa. Näin pystytään ainakin jollakin tasolla varmistumaan siitä, että jäsenvaltioissa noudatetaan yhdenmukaisia kriteereitä liittyen yleisten veronkiertosäännösten soveltamiseen. ATAD 6 artiklan soveltamiskäytännön ohjaaminen on perusteltua erityisesti siksi, että sillä on todennäköisesti yleisemmälläkin tasolla hyvin kauaskantoisia vaikutuksia liittyen unionin oikeuden väärinkäytön sekä muiden verotusta koskevien direktiivien arviointiin. Soveltamiskäytännön ohjaamisen merkitys korostuu entisestään, kun kansalliset veroviranomaiset ja

---

<sup>312</sup> Ks. esim. asia C-321/05, *Kofoed*, kohta 37.

<sup>313</sup> Mm. julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-119/16, *C Danmark I*, kohta 4. Julkisasiamies viittaa esimerkinomaisesti autonomistajaan, joka myy omistamansa auton ajoneuvoveron korottamisen jälkeen kustannussyistä. Tällainen tilanne on julkisasiamiehen mukaan esimerkki tilanteesta, jota ei voida pitää väärinkäytönä, vaikka myynnin ainoa vaikutin olisikin verosäästö.

tuomioistuimet joutuvat ratkaisemaan eri veronkiertosäännösten välisiä ristiriitatilanteita ja sovittamaan yhteen esimerkiksi direktiiveissä ja verosopimuksissa esiintyviä käsitteitä ja määritelmiä. Voitaneen nimittäin olettaa, että näihin tilanteisiin tulee liittymään pyrkimyksiä väärinkäytösten tunnusmerkistön sisällön laajentamiseen erityisesti siitä syystä, etteivät kaikki säännökset edellytä veroviranomaisilta esimerkiksi keinotekoisuuden toteennäyttämistä.

## 6 PPT-määräyksen ja ATAD 6 artiklan yhteensovittaminen

### 6.1 EU-oikeuden merkitys verosopimusoikeudessa

Verosopimusten yksi pääasiallisista tarkoituksista on jo niiden otsikoinnin perusteella kaksinkertaisen verotuksen poistaminen, jossa on viime kädessä kyse erityisesti verotusvallan jaosta sopimusvaltioiden kesken.<sup>314</sup> Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeudessa ei kuitenkaan vahvisteta yleisiä perusteita *toimivallan jakamiseksi* jäsenvaltioiden välillä, kun on kyse kaksinkertaisen verotuksen poistamisesta yhteisössä.<sup>315</sup> Siltä osin kuin minikäänlaisia yhdenmukaistamistoimia ei ole välittömän verotuksen alalla tehty, on jäsenvaltioilla tietty itsenäisyys kaksinkertaisen verotuksen poistamisen suhteen.<sup>316</sup> Näin ollen niillä ei ole velvollisuutta mukauttaa omia verotusjärjestelmiään muiden jäsenvaltioiden eri verotusjärjestelmiin esimerkiksi estääkseen kaksinkertaisen verotuksen syntymistä, joka aiheutuu verotusvallan rinnakkaisesta käyttämisestä.<sup>317</sup> Tämä on ollut EUT:n vallitseva tulkinta, eikä se ole tämän vuoksi voinut ottaa kantaa verosopimusmääräysten tulkintaan, vaan jättänyt sen kansallisten tuomioistuimien tehtäväksi.

EU-oikeudellisesti verosopimusten määräykset näyttäisivät siten rinnastuvan muihin kansallisen oikeuden normeihin. Myöskään kansallisten normien tulkintaan EUT:lla ei ole toimivaltaa ottaa kantaa sen ollessa kansallisen tuomioistuimen tehtävä.<sup>318</sup> Vaikka jäsenvaltioilla näyttäisi olevan tiettyä itsenäisyyttä verotusvaltaa koskevaa toimivaltaa jaettaessa, tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että verotusvaltaa koskevan toimivallan *jaossa* on kyse eri asiasta kuin verotusvaltaa koskevan toimivallan *käyttämisestä*.<sup>319</sup> Kun jäsenvaltiolle on jaettu verotusvaltaa koskeva toimivaltuus, ei se tätä toimivaltaa *käyttäessään* voi jättää noudattamatta EU-oikeuden sääntöjä.<sup>320</sup> Esimerkiksi asiassa *Schumacker* todettiin, että syrjäntäkielto voi rajoittaa jäsenvaltion oikeutta määrätä verovelvollisuuden edellytyksistä ja verotuksen yksityiskohtaisista säännöksistä toisen jäsenvaltion kansalaisen sen alueelta saamien tulojen

---

<sup>314</sup> Ks. edellä s. 37.

<sup>315</sup> Mm. asia C-513/04, *Kerckhaert – Morres*, kohta 22.

<sup>316</sup> Asia C-298/05, *Columbus Container Services*, kohta 51.

<sup>317</sup> Asia C-67/08, *Block*, kohta 31.

<sup>318</sup> *Lang* 2018, s. 184.

<sup>319</sup> *Komissio* 2005, s. 19, kohta 24.

<sup>320</sup> Asia C-307/97, *Saint-Gobain*, kohta 57.

osalta.<sup>321</sup> EU-oikeuden toteutumista ei voida myöskään tehdä riippuvaiseksi toisen jäsenvaltion kanssa tehdyn sopimuksen sisällöstä esimerkiksi siten, että oikeuksia voitaisiin toteuttaa vain silloin, kun edullinen kohtelu saavutetaan vastavuoroisesti toisessa jäsenvaltiossa.<sup>322</sup>

Harmonisoidun oikeuden alalla direktiivit on otettava huomioon käytännössä sitovina instrumentteina verosopimuksia tulkittaessa.<sup>323</sup> Tämä johtuu siitä, että jäsenvaltiot ovat vastuussa direktiivien tavoitteiden toteutumisesta. Toisinaan direktiivit laaditaan hyvin yksityiskohtaisiksi, jolloin jäsenvaltioille ei jää juurikaan harkintavaltaa sen suhteen, kuinka direktiivin tavoitteet tulee säätää kansalliseksi laiksi.<sup>324</sup> Lisäksi direktiivin voimaantulon myötä sen kanssa ristiriitaista kansallista lakia ei voida soveltaa ja kansalliset tuomioistuimet ovat velvollisia soveltamaan kansallista lakia direktiivin sanamuodon sekä tarkoituksen valossa, jotta direktiivin tavoitteiden toteutumisesta voidaan varmistua. Myöskään verosopimusmääräykset eivät saa olla ristiriidassa direktiivien sääntelyn kanssa, vaikka ne koskisivat samaa verolainsäädännön alaa.<sup>325</sup> Direktiivillä voi tietyin edellytyksin olla myös välitön oikeusvaikutus (*effet utile*), jolloin yksityiset oikeussubjektit voivat kansallisissa tuomioistuimissa suoraan vedota direktiivien säännöksiin. Edellä mainitut direktiivien ominaisuudet eivät kuitenkaan edellytä välitöntä oikeusvaikutusta.<sup>326</sup>

Direktiivisääntelyn tavoitteen ensisijaisuus suhteessa verosopimusmääräyksiin on vahvistettu suoraan oikeuskäytännössä esimerkiksi asioissa *Zythopoiia*<sup>327</sup> ja *van der Grinten*<sup>328</sup>, joista molemmat koskivat emo-tytäryhtiödirektiivin ja verosopimuksen tulkintaa. Molemmissa tapauksissa direktiivin tavoitteelle ja tarkoitukselle annettiin huomattavaa painoarvoa ja direktiivin soveltamisalalla sen tavoite ja tarkoitus syrjäyttivätkin verosopimusten määräykset siltä osin, kuin määräykset eivät olleet yhdenmukaiset direktiivin tavoitteen ja tarkoituksen kanssa.<sup>329</sup>

---

<sup>321</sup> Asia C-279/93, *Schumacker*, kohdat 21-24.

<sup>322</sup> Asia C-270/83, *Avoir fiscal*, kohta 26.

<sup>323</sup> *Avella* 2012, s. 107.

<sup>324</sup> *Raitio* 2016, s. 205.

<sup>325</sup> *Kofler – Tumpel* 2007, s. 199.

<sup>326</sup> *Ibid.*, s. 193-194.

<sup>327</sup> Asia C-249/99, *Athinaiki Zythopoiia AE v. Elliniko Dimosio*.

<sup>328</sup> Asia C-58/01, *Océ van der Grinten NV v. Commissioners of Inland Revenue*.

<sup>329</sup> Asia C-249/99, *Zythopoiia*, kohdat 25, 26, 31 ja 32 sekä asia C-58/01, *van der Grinten*, kohdat 45 sekä 53. Selvytyden vuoksi todettakoon, että asiassa *van der Grinten* jäsenvaltiossa sijainneen tytäryhtiön toisessa jäsenvaltiossa sijainneelle emoyhtiölleen maksamiin osinkoihin kohdistunut erityinen vero katsottiin emo-tytäryhtiödirektiivin sääntelyn mukaiseksi. Tapauksesta tarkemmin, ks. *Kofler – Tumpel* 2007, s. 210-226.

Asiassa *Keller Holding* vuorostaan vahvistettiin, että direktiivin tarjotessa vaihtoehtoisia toimenpanokeinoja jäsenvaltiolle, jäsenvaltion tulee valinnassaan varmistua perusvapauksien toteutumisesta.<sup>330</sup> Yhteenvedona implementoitujen direktiivien suhteesta verosopimusmääräyksiin voidaan todetta, että direktiivit syrjäyttävät aina myöhemmät verosopimusmääräykset, koska direktiivit ovat säännöshierarkiassa verosopimusmääräyksiin nähden ylemmän asteisia ja ylemmän asteinen normi syrjäyttää aina alemman asteisen normin (*lex superior derogat legi inferiori*).<sup>331</sup>

Selvää on, että ATAD:n säätämisen myötä myös yleiset veronkiertosäännökset ovat tulleet yhdenmukaistamistoimenpiteiden kohteiksi. Näin ollen ATAD:n tavoite ja tarkoitus on otettava huomioon jäsenvaltion soveltaessa rajat ylittävissä tilanteissa yleistä veronkiertosäännöstä. Koska PPT-määräyksessä on asiallisesti ottaen kyse yksinomaan rajat ylittäviin tilanteisiin soveltuvasta (sopimusperusteisesta) veronkiertosäännöksestä, tulee PPT:n soveltamisessa ottaa huomioon ATAD:n sääntely. Myöskään primäärioikeuden vaatimukset EU-oikeuden noudattamisen suhteen eivät välttämättä ole vailla merkitystä PPT:tä sovellettaessa, sillä PPT:n soveltamisessa lienee vaikea nähdä olevan kyse *verotusvallan jakamisesta*. Kun sopimusvaltio evää verovelvolliselta verosopimusetuudet PPT-määräystä soveltamalla, on kyse nähdäkseni selvästi *verotusvallan käytöstä*, jolloin primäärioikeus tulee ottaa esitetyllä tavoin huomioon. Käytännössä ATAD:n tavoitteet ja tarkoitus on otettava ensisijaisesti yhteensovittamisessa huomioon ja ne määrittävätkin jo pitkälti sen, miten pitkälle ATAD:n tulkintaa voidaan venyttää. Tällä on luonnollisesti erittäin suuri merkitys PPT:n ulottuvuutta EU-oikeudellisessa kontekstissa tutkittaessa, jolloin on löydettävä mahdollisimman täsmällinen vastaus kysymykseen siitä, mitä tarkalleen ottaen on pidettävä ATAD:n ja sen 6 artiklan sisältämän yleislausekkeen tavoitteena ja tarkoituksena.

### 6.1.1 Säännöksen tavoitteen ja tarkoituksen selvittäminen EU-oikeudessa

Edellä on todettu ATAD 6 artiklan objektiivisen edellytyksen yhteydessä, että lain esityöt toimivat tyypillisesti lähtökohtana selvitettäessä tietyn säännöksen tavoitetta tai tarkoitusta.<sup>332</sup> Tästä poiketen EUT turvautuu perusteluissaan vain harvoin lain varsinaisiin

---

<sup>330</sup> Asia C-471/04, *Keller Holding*, kohta 45.

<sup>331</sup> *Kofler – Tumpel* 2007, s. 200.

<sup>332</sup> Objektiivisesta edellytyksestä tarkemmin, ks. alajakso 5.3.



esitöihin. Tämä johtuu ennen muuta siitä, että EU-oikeudellisten säädösten esityöt ovat usein monimutkaisia sekä puutteellisesti julkaistuja. Lisäksi vaikutusta on myös sillä, että säädökset ovat tavallisesti useiden kompromissiratkaisuiden tulosta.<sup>333</sup> Erikseen on korostettava, ettei vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella direktiivin antamista edeltävien esitöiden aikana esitettyjä lausumia voida käyttää hyväksi direktiivin tulkinnassa silloin, kun lausuman sisältö ei ole millään tavalla vaikuttanut kyseisen säännöksen sanamuotoon, eikä lausumalla siten ole oikeusvaikutuksia.<sup>334</sup> Esimerkiksi neuvoston pöytäkirjaan merkittyjä julistuksia ei voida tällaisissa tapauksissa käyttää hyväksi direktiivin tulkinnassa.<sup>335</sup> Sen sijaan on tavalista, että direktiivien johdanto-osaan turvaudutaan tulkinnassa.<sup>336</sup>

Johdanto-osan hyödyntämisen mahdollisuus tulkinnassa on vakiintuneessa oikeuskäytännössä hyväksytty, sillä sen on katsottu ilmentävän säädöksen tarkoitusta.<sup>337</sup> Johdanto-osaa voidaan kuitenkin käyttää vain tulkinnan apuna, eikä siihen vedoten voida poiketa varsinaisesta säädöstekstistä. Johdanto-osalla ei näin ollen ole sitovaa oikeusvaikutusta.<sup>338</sup> EUT:n vakiintuneessa oikeuskäytännössä on nimenomaisesti vahvistettu, ettei yhteisön säädöksen johdanto-osalla ole sitovaa oikeusvaikutusta eikä johdanto-osaan voida vedota kyseisen säädöksen varsinaisista säännöksistä poikkeamiseksi.<sup>339</sup> Tämän lisäksi johdanto-osaan vetoamalla ei voida laajentaa säännöksen soveltamisalaa sellaisiin tapauksiin, joihin säännös ei sanamuotonsa perusteella sovellu.<sup>340</sup> Tulkinnanvaraisissa säännöksissä tulkinta-apua voidaan siis hakea johdanto-osasta, kunhan tulkinnalla ei poiketa säännöksen sanamuodosta tai laajenneta soveltamisalaa sanamuodon ulkopuolelle.<sup>341</sup> Siten EU-oikeudellisten säädösten johdanto-osan rajoitetusta käyttöalasta sekä kielteisestä suhtautumisesta muuhun lainsäädäntöaineistoon johtuen EU-oikeuden alalla on suhtauduttava varsin pidättyväisesti ns. ”perusteluilla säätämiseen”<sup>342</sup>.

---

<sup>333</sup> Rösler 2012, s. 979.

<sup>334</sup> Asia C-375/98, *Epson Europe*, kohta 26.

<sup>335</sup> Mm. yhdistetyt asiat C-197/94 ja C-252/94, *Bautiaa ja Société française maritime, SA* kohta 51.

<sup>336</sup> Rösler 2012, s. 979.

<sup>337</sup> Klimas – Vaiciukaite 2008, s. 76, ja Humphreys ym. 2015, s. 43 ja asia 24/62, *Saksan liittotasavallan hallitus v. Euroopan talousyhteisön komissio*.

<sup>338</sup> Euroopan unionin neuvoston säädöskäsikirja 2002, s. 83.

<sup>339</sup> Asia C-162/97, *Nilsson ym.*, kohta 54.

<sup>340</sup> Asia C-412/93, *Leclerc-Siplec*, kohdat 45-47.

<sup>341</sup> Klimas – Vaiciukaite 2008, s. 86-87, Humphreys ym. 2015, s. 44 ja asia C-244/95, *P. Moskof AE*, kohdat 47-62.

<sup>342</sup> Suomessa lain ”perusteluilla säätämiseen” on oikeuskirjallisuudessa suhtauduttu hyvin kriittisesti. Ilmiössä on kyse lain säätämisestä tai muuttamisesta siten, että lain perusteluissa rajoitetaan taikka laajennetaan tietyn säännöksen soveltamisalaa siten, ettei soveltamisalan rajoitus tai laajennus kuitenkaan ilmene kyseisen lain

Oma kysymyksensä on, mikä merkitys OECD:n malliverosopimusten kommentaareille olisi annettava direktiivejä tulkittaessa. EUT on oikeuskäytännössään todennut, ettei malliverosopimusten kommentaari saa rajoittaa unionin oikeutta.<sup>343</sup> Tämän rajoituksen puitteissa kommentaarit ovat kuitenkin saaneet hyvin tärkeän aseman oikeuskäytännössä EUT:n tulkintaa ohjaavana instrumenttina. Kommentaarien käyttöalaa ei ole myöskään estänyt se, että joissain tapauksissa kommentaareja on muutettu direktiivien säätämisen jälkeen.<sup>344</sup> Ratkaisevaa näyttäisi olevan se, miltä osin direktiivin ja verosopimuksen erot ovat yhteneväiset. Direktiivien toteuttaessa malliverosopimuksen tavoitteita, voitaneen kommentaarin tulkintaohjeita varsin laajasti hyödyntää myös direktiivin tulkinnassa.<sup>345</sup> Kommentaarien asemaa EUT:n tulkintalähteenä on kritisoitu voimakkaasti erityisesti siksi, että kommentaarin muutosten avulla OECD-maiden on mahdollista ohjata direktiivien tulkintaa, vaikka tämän tulisi olla EU:n tehtävä.<sup>346</sup>

#### 6.1.2 ATAD:n ja ATAD 6 artiklan tavoite ja tarkoitus

Verolain säännöksen tavoitteen ja tarkoituksen määrittämistä on tarkasteltu edellä alajaksossa 5.3, jossa todettiin ATAD 6 artiklan objektiivisen edellytyksen kohdistuvan edellä todetusti sovellettavaan kansalliseen tai muuhun verolain säännökseen, jonka perusteella veroetua saadaan. Kuten todettua, ATAD 6 artikla tai muutkaan veronkiertosäännökset eivät itsessään tuota veroetua, vaan pyrkivät määrittelemään menettelytapoja, jotka ilmentävät väärinkäytöksiä. Koska veroetu ei voi perustua kansallisesti sovellettavaan veronkiertosäännökseen, ei sen tavoitteen ja tarkoituksen selvittäminen ole tarpeen ATAD 6 artiklan objektiivista edellytystä arvioitaessa. Sen sijaan PPT-määräyksen yhteensovittamisen kannalta ATAD 6 artiklan tavoite on ensiarvoisessa asemassa.

ATAD:n johdanto-osasta nähdään, että ATAD:n tarkoituksena on ollut implementoida OECD:n BEPS-hanke EU-tasolla, sillä sisämarkkinoiden asianmukaisen toiminnan nähtiin

---

sanamuodosta. Myös suomalaisesta oikeuskäytännöstä on löydettävissä tapauksia, joissa hallituksen esitykseen vetoaminen on torjuttu, kun perustelujen kannanotto ei ole ilmennyt lakitekstistä. Ks. esim. KHO 21.11.1978/5093. Perusteluilla säätämisen kritiikistä lisää, ks. mm. *Voipio* 1979, s. 212, *Kilpi* 1979, s. 182-188 sekä tuoreemmasta kotimaisesta oikeuskirjallisuudesta *Penttilä* 2013, s. 338 sekä *Määttä* 2014, s.160-161.

<sup>343</sup> Asia C-265/04, *Bouanich*, kohdat 50 ja 56.

<sup>344</sup> Ks. esim. asia C-682/15, *Berlioz Investment Fund SA*, kohta 67.

<sup>345</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-115/16, C-118/16, C-119/16 ja C-299/16, *N Luxembourg 1, X Denmark, C Denmark I ja Z Denmark*, kohdat 84-93.

<sup>346</sup> Ks. esim. *Lang* 2018, s. 185 ja julkisasiamies *Kokott'n* ratkaisuehdotus asiassa *Z Denmark*, kohta 52.

edellyttävän jäsenvaltioiden BEPS-sitoumusten täytäntöönpanon, veron kiertämistä vastaan suunnattujen toimenpiteiden sekä oikeudenmukaisen ja tehokkaan verotuksen varmistamista johdonmukaisella ja koordinoitulla tavalla. Sisämarkkinoiden toteutumisen tehostaminen veronkierron vastaisilla toimilla ei ole kuitenkaan ainoa tavoite, sillä johdanto-osassa korostetaan myös oikeudellisen varmuuden takaamista verovelvollisten näkökulmasta.<sup>347</sup> Direktiivin johdanto-osan mukaan keskimääräisen suojan lujittaminen aggressiivista verosuunnittelua<sup>348</sup> vastaan voidaan saavuttaa ainoastaan vahvistamalla kansallisille yhteisöverojärjestelmille veron kiertämisen vastainen vähimmäissuoja kaikkialla unionissa.<sup>349</sup> Veronkierron vastaisten sääntöjen soveltamisen ei tulisi kuitenkaan johtaa kaksinkertaiseen verotukseen, vaan ATAD:n säännösten soveltamisen johtaessa kaksinkertaiseen verotukseen tulisi verovelvollisen saada huojennus toisessa jäsenvaltiossa tai kolmannessa maassa maksamastaan verosta.<sup>350</sup> Vaikka kaksinkertaisen verotuksen välttäminen on näin ollen yksi ATAD:n tavoitteista, ei direktiivin varsinaisessa säädöstekstissä kuitenkaan säädetä tästä. ATAD:n säännöksiä sovellettaessa tämäkin tavoite on kuitenkin otettava huomioon.

ATAD 6 artiklan sanamuodon perusteella yleisen veronkiertosäännöksen varsinaisena tavoitteena on torjua väärinkäytökset, joilla pyritään saamaan epäoikeutettuja veroetuja. Täsmällisemmin ilmaistuna tarkoituksena on estää kansallisiin verolakeihin perustuvien veroetujen myöntäminen toimenpiteille ja järjestelyille, jotka eivät vastaa taloudellista todellisuutta tai joille ei voida esittää riittävästi hyväksyttäviä liiketaloudellisia perusteita. ATAD:n johdanto-osassa painotetaan, että muissa kuin epäaidoissa järjestelyissä verovelvollisella olisi oltava oikeus valita verotuksen kannalta tehokkain rakenne liiketoimiaan varten. Tämän ohella yleisen veronkiertosäännöksen tarkoituksena on varmistaa, että sitä sovelletaan yhdenmukaisella tavalla kansallisissa tilanteissa, unionin sisällä ja kolmansien maiden suhteen siten, että

---

<sup>347</sup> ATAD johdanto-osa, kohta 2.

<sup>348</sup> Viittaaminen aggressiiviseen verosuunnitteluun on lainsäädäntötekniseltä kannalta katsottuna erikoinen valinta, sillä perusteluissa ei tehdä eroa sen suhteen, mitä olisi pidettävä veron kiertämisenä ja mitä aggressiivisena verosuunnitteluna. Ylipäättään säädöstekstissä tai sen perusteluissa viittaaminen aggressiiviseen verosuunnitteluun ei ole tarkoituksenmukaista, sillä aggressiivinen verosuunnittelu ei omaa juridista merkityssisältöä, koska sitä ei direktiivissä ole määritelty. ATAD:sta ei siten ole löydettävissä johtoa siihen, mihin aggressiivisella verosuunnittelulla olisi tarkoitus viitata. Aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyvästä problematiikasta tarkemmin edellä, ks. alajakso 2.3.

<sup>349</sup> ATAD johdanto-osa, kohta 3.

<sup>350</sup> *Ibid.*, kohta 5.

sääntöjen soveltamisala ja soveltamisen tulokset ovat samat sekä kansallisissa että rajat ylittävissä tilanteissa.<sup>351</sup> Mainitut tavoitteet on ATAD 1 artiklan nojalla kohdistettu jäsenvaltioissa yhteisöverovelvollisiin toimijoihin.

Tässä yhteydessä on mielenkiintoista, että ATAD:n johdanto-osassa todetaan veronkierron vastaisen yleislausekkeen osalta, että yleisillä veronkierron vastaisilla säännöillä olisi tarkoitus ”paikata aukkoja”.<sup>352</sup> Viittaus yleisiin veronkiertosäännöksiin lainsäädännöllisten aukkojen paikkaajana on hyvin erikoinen. Komission direktiiviehdotuksessa tämä tavoite oli vieläkin korostuneempi, sillä ehdotuksessa todettiin yleisen veronkierron vastaisten sääntöjen nimenomaisena tarkoituksena olevan väärinkäytösten torjuntaa koskevissa erityisissä säännöissä olevien mahdollisten ”porsaanreikien” tukkiminen.<sup>353</sup> Yleisesti tunnettua on, että lainsäädännöllisiä aukkoja tulisi paikata ainoastaan lainsäädännöllä johtuen vero-oikeudellisesta lainalaisuusperiaatteesta ja valtiosääntöoikeudesta johdettavissa olevista, vallanjakoa koskevista periaatteista. Yleiset veronkiertosäännökset eivät ole keino paikata aukkoja siksi, ettei niitä tulisi voida soveltaa automaattisesti niiden edellyttäessä väärinkäytökseen tähtäävän tarkoituksen ja keinotekoisuuden tapauskohtaista osoittamista.<sup>354</sup> On myös muistettava se tosiasia, ettei veronkiertosäännöksiä soveltamalla voida rakentaa parempaa ja aukottomampaa verojärjestelmää kuin mihin lainsäätäjät on avoimesti tai vaieten tyytynyt.<sup>355</sup> Myös EUT:n oikeuskäytännössä on yritysjärjestelydirektiivin osalta todettu, *etteivät jäsenvaltiot voi yksipuolisesti täyttää verolainsäädännön mahdollisia aukkoja*, sillä tällaisen toiminnan salliminen voi vaarantaa direktiivien tarkoituksen.<sup>356</sup> Myös edellä mainitut ATAD:n ja erityisesti ATAD 6 artiklan tavoitteet voisivat vaarantua, jos kansalliset veroviranomaiset alkaisivat hallitsemattomasti soveltaa yleislausekkeitä ”paikatakseen aukkoja” tai ”porsaanreikiä” verolainsäädännössään. Tämä johtaisi hyvin suurella todennäköisyydellä veronkiertosäännöksen hallitsemattomaan ja epäsymmetriseen soveltamiseen, jolloin ATAD:n tavoitteet liittyen yleislausekkeiden yhdenmukaiseen soveltamiseen tehtäisiin tyhjäksi.

---

<sup>351</sup> *Ibid.*, kohta 11. Tältä osin johdanto-osan valossa vaikuttaisi siltä, ettei jäsenvaltioilla olisi mahdollisuutta säätää ATAD 6 artiklaa ankarammista yleisistä veronkiertosäännöksistä. Tällainen tulkinta on kuitenkin ristiriidassa ATAD 6 artiklan minimisääntelyluonteen kanssa. Ks. tarkemmin jäljempänä alajakso 6.2.

<sup>352</sup> ATAD johdanto-osa, kohta 11.

<sup>353</sup> Komission ehdotus direktiiviksi sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta, s. 9.

<sup>354</sup> *Dourado* 2015, s. 48.

<sup>355</sup> *Tikka* 1983, s. 29.

<sup>356</sup> Asia C-285/07, *A.T.*, kohta 34. Tapauksessa oli kyse yritysjärjestelydirektiivin tavoitteesta, jonka katsottiin olevan yhteisen verojärjestelmän toteutuminen.

Jos ATAD:n johdanto-osan viittauksella aukkojen paikkaamiiseen on tarkoitus viitata tilanteisiin, joissa väärinkäyttö on olemassa (ts. kyseessä on epäaito järjestely), mutta siihen ei voida puuttua välitöntä verotusta koskevien direktiivien erityisillä veronkierosäännöksillä, voitaneen ilmaista pitää sinänsä hyväksyttävänä. Näin ymmärrettynä asia voitaisiin ilmaista kuitenkin tarkemmin niin, että yleisen veronkiertosäännöksen tarkoituksena on evätä veroedut sellaisilta epäaidoilta järjestelyiltä, jotka toteutetaan erityisten veronkiertosäännösten soveltamisalan ulkopuolella. ATAD 6 artiklan yleislauseke olisi näin ilmaistuna mielletävä erityisten veronkiertosäännösten soveltamisalaa laajentavaksi säännökseksi. Aukkojen paikkaamiseen viittaamista voidaan pitää joka tapauksessa epäonnistuneena, sillä aukkojen paikkaaminen on helposti ymmärrettävissä tässä oletettua rajallista merkityssisältöä paljon laajempaan.<sup>357</sup>

ATAD 6 artiklan tavoitteena voidaan tiivistetysti todeta olevan sisämarkkinoiden tehokas toteuttaminen siten, että unionissa evätään epäaidoilta järjestelyiltä veroedut yhdenmukaisella tavalla varmistuen samalla verovelvollisten valinnanvapauden ja oikeudellisen varmuuden turvaamisesta. ATAD:n johdanto-osan mukaan veronkiertosäännöstä on sovellettava yhdenmukaisesti sekä rajat ylittävissä että kotimaisissa tilanteissa, jolloin jäsenvaltioiden tulee ottaa huomioon EU-oikeuden tulkintavaikutus yleistä veronkiertosäännöstä soveltaessaan.<sup>358</sup> Edellä PPT-määräyksen sanamuotoa tarkasteltaessa huomattiin, että määräyksen sanamuoto mahdollistaa hyvin laajankin tulkinnan. Tällöin on olemassa myös riski siitä, että PPT:n epäyhtenäisen soveltamisen kautta vaarannetaan ne tavoitteet, joihin ATAD 6 artiklan säätämällä on alun perin pyritty.

## 6.2 ATAD 6 artiklan luonne minimisääntelynä

Ennen ATAD 6 artiklan ja PPT-määräyksen soveltamisedellytysten yhteensovittamista on syytä kiinnittää huomiota vielä siihen, miltä osin ATAD 6 artiklan edellytyksistä voidaan poiketa ATAD:n minimisääntelyluonteeseen vetoamalla. ATAD 3 artiklan nojalla ATAD:n

---

<sup>357</sup> Näin on tapahtunut esimerkiksi ATAD 6 artiklan implementoinnin yhteydessä Suomessa, sillä asiaa koskevassa hallituksen esityksen luonnoksessa todettiin ATAD 6 artiklan sekä kansallisen yleisen veronkiertosäännöksen tavoitteen olevan yksiselitteisesti verolainsäädännön aukkojen paikkaaminen. Tämä tavoite oli hallituksen esityksen luonnoksessa selvästi erotettu sääntelyn toisesta tavoitteesta, joka koskee veroetujen epäämistä epäaidoilta järjestelyiltä. Myös *Lindgren* piti hallituksen esityksen luonnoksen muotoilua ongelmallisena. Ks. *luonnos hallituksen esitykseksi* 29.6.2018, s. 52 ja *Lindgren* 2018, s. 4.

<sup>358</sup> *Viitala* 2016, s. 338.

säännökset muodostavat vähimmäissuojan veronkierron estämistä koskevien toimenpiteiden osalta. Kyseisen artiklan mukaan direktiivi ei estä soveltamasta kansallisia tai sopimusperusteisia määräyksiä, joiden tarkoituksena on varmistaa laajempi suoja kotimaiselle yhteisöveropohjalle. ATAD:n johdanto-osan mukaan sen soveltamisalan laajentaminen muihin kuin yhteisöverovelvollisiin ei ole suotavaa, sillä tällöin direktiivin olisi katettava laajempi joukko kansallisia veroja.<sup>359</sup>

Minimisääntelyluonne mahdollistaa sen, että jäsenvaltio voi ulottaa ATAD 6 artiklaa noudattelevan yleisen veronkiertosäännöksensä koskemaan myös muita kuin yhteisöverovelvollisia. Tällöinkin jäsenvaltion tulee kuitenkin noudattaa primäärioikeuden asettamia rajoja väärinkäytösten torjumisen suhteen. Edellä jaksoissa 4 ja 5 on todettu, että ATAD 6 artiklaa voidaan pitää käytännössä unionin oikeuden väärinkäytön estämistä koskevan koko doktriinin kodifioivana säännöksenä. Selvää on, etteivät jäsenvaltiot voi lähtökohtaisesti säätää veronkiertosäännöksistä, jotka kohdistuvat muihinkin kuin *epäaitoina pidettäviin* toimenpiteisiin. Lähtökohtaisesti tällaiset säännökset rajoittavat perusvapauksien toteutumista enemmän kuin niiden tavoitteen (veronkierron estäminen) saavuttamiseksi olisi tarpeen, jolloin ne ovat suhteellisuusperiaatteen vastaisia.

Jos jäsenvaltiot säätävät veronkierron estämiseen tähtääviä yleislausekkeita, joiden objektiiviset soveltamisedellytykset poikkeavat ATAD 6 artiklasta, vaarantavat ne hyvin todennäköisesti ATAD 6 artiklan erityisen tavoitteen. Toisaalta jäsenvaltioilla on suoraan ATAD:n säädöstekstin perusteella oikeus säätää ATAD:n sääntelyä tiukemmasta sääntelystä.<sup>360</sup> Tällaista poikkeamaa ei kuitenkaan voida tehdä noudattamatta unionin oikeutta. Toisin sanoen, ATAD:n luonne minimisääntelynä ei oikeuttane jäsenvaltiota säätämään veronkiertosäännöksistä vastoin unionin oikeuden väärinkäytöksiä koskevaa oikeuskäytäntöä. Luonnollisesti sama koskee tällaisten säännöksiä soveltamista. Koska ATAD:n yleistä veronkiertosään-

---

<sup>359</sup> ATAD johdanto-osa, kohta 4.

<sup>360</sup> Lainsäädäntöteknisesti ATAD:n rakenne ei ole tältä osin ihanteellinen. *Prima facie* ATAD 6 artiklan erityisellä tavoitteella ja minimisääntelyn (ATAD 3 artikla) välillä näyttäisi vallitsevan ilmeinen ristiriita. Vaikka tämä ristiriita onnistuttaisiin suurimmassa osassa tapauksista ratkaisemaan esitetyllä tulkintaehdotuksella, tulisi lainsäädännössä pyrkiä välttämään sisäisiä ristiriitaisuuksia.

nöstä voidaan pitää unionin oikeuden väärinkäyttöä koskevan oikeuskäytännön kodifiointina, lienee hyvin vaikeaa löytää tapoja säätää ATAD 6 artiklaa tiukemmista veronkiertosäännöksistä, joita voitaisiin pitää oikeutettuina.<sup>361</sup>

Kun jäsenvaltiot voivat torjua väärinkäytöksiä, jotka ovat ATAD 6 artiklan ja EUT:n oikeuskäytännön perusteella epäaitoja/keinotekoisia, liittynevät veronkiertosäännösten soveltamisalan laajentamismahdollisuudet käytännössä siihen, miten ATAD:n soveltamisedellytyksiä on tulkittava. Näin ollen myös PPT-määräyksenkin ulottuvuus EU-vero-oikeudessa riippuu viime kädessä siitä, miten sen soveltamisedellytykset voidaan käytännössä yhteensovittaa ATAD 6 artiklan sääntelyn kanssa. Koska säännösten sanamuodot eivät ole identtisiä, edellyttää yhteensovittaminen molempien säännösten tunnusmerkistön yksityiskohtaisempaa vertailua.

### 6.3 PPT-määräyksen ja ATAD 6 artiklan yhteensovittaminen

PPT-määräystä ja ATAD 6 artiklan sanamuotoja vertailtaessa huomataan, että samankaltaisuudesta huolimatta säännökset ovat systematiikaltaan erilaisia. Ensinnäkin säännösten kohteissa on eroja, sillä ATAD 6 artikla kohdistuu veroetuun, joka perustuu kansalliseen verolakiin. PPT vuorostaan on kohdistettu yksittäisen verosopimusmääräyksen perusteella saatavaan veroetuun. Toiseksi molempien säännöksiens ns. objektiivisessa edellytyksessä piilee huomattavia eroja. ATAD 6 artikla edellyttää objektiivisen edellytyksen osalta, että verovelvollisen toteuttama toimenpide on sovellettavan kansallisen verolain vastainen. Vastuu verolain vastaisuuden osoittamisesta on siten veroviranomaisilla. PPT vuorostaan edellyttää *verovelvollisen* osoittavan, että toimenpide on sopimusmääräyksen tarkoituksen mukainen. *Sanamuodon* perusteella verovelvollinen ei voi saada hyväkseen veroetua liiketaloudellisten perusteiden osoittamisesta huolimatta, jos subjektiivinen edellytys on jo täytynyt ja toimenpide on katsottava verosopimusmääräyksen vastaiseksi. ATAD 6 artiklan soveltamiselta voidaan toisaalta välttyä, jos liiketoimelle osoitetaan hyväksyttäviä liiketaloudellisia perusteita. Erityisesti PPT:n sanamuodon vaikenemiseen hyväksyttävien liiketaloudellisten perusteiden

---

<sup>361</sup> Esimerkiksi asiassa *Egiom Enka* veronkiertosäännös, joka kohdistui ulkomaisomisteisiin yhtiöihin eikä edellyttänyt epäaitoutta, katsottiin yhteensopimattomaksi emo-tytäryhtiödirektiivin ja yhteisön oikeuden kannalta. Säännöksen oikeuttamista perusteltiin verotusvallan oikeudenmukaisella jakamisella ja veronkierron estämisellä, mutta EUT katsoi säännöksen sisältävän veropetoksen ja väärinkäytöksen yleisen olettaman, mikä esti niin direktiivin tavoitteen kuin primäärioikeuden toteutumisen.

ja järjestelyn epäaitouden osalta on kiinnitetty runsaasti huomiota myös oikeuskirjallisuudessa.<sup>362</sup> Myös komissio on antanut ymmärtää, että toimenpiteen aitoutta koskevan edellytyksen puuttuminen PPT-määräyksen sanamuodosta on EU-oikeudellisesti ongelmallista.<sup>363</sup>

### *6.3.1 Verosopimukseen perustuva vai sovellettavaan verolakiin perustuva etuus*

PPT-määräyksen ja ATAD 6 artiklan soveltamisalat eivät ole täysin yhdenmukaiset, sillä ATAD 6 artiklan nojalla voidaan evätä veroetuudet, jotka perustuvat (kansallisesti) sovellettavaan verolakiin ja PPT-määräyksen nojalla voidaan puolestaan evätä veroetuudet, jotka perustuvat verosopimusmääräykseen. Tällöin herää ensinnäkin kysymys siitä, miltä osin verosopimusmääräyksessä voi olla kyse siinä määrin kansallisesti sovellettavasta verolaista, että myös ATAD 6 artiklan voitaisiin tulkita kohdistuvan siihen. Toiseksi ATAD 6 artikla koskee ATAD 1 artiklan nojalla ainoastaan verovelvollisia, jotka ovat jossakin jäsenvaltiossa yhteisöverovelvollisia, kun taas verosopimukset koskevat käytännössä rajoittamatonta henkilöpiiriä, kunhan henkilö on verovelvollinen toisessa tai molemmissa sopimusvaltiossa. Tältä osin herää vuorostaan kysymys siitä, mikä merkitys ATAD 6 artiklan tulkintaa koskevilla säännöillä on suhteessa muihin kuin yhteisöverovelvollisiin, joihin PPT kuitenkin soveltuu.

Jotta ATAD 6 artikla ei soveltuisi verosopimusmääräyksiin, tulisi verosopimusmääräysten olla kansallisesta lainsäädännöstä irrallisia. Tällöin niitä pidettäisiin soveltuvan lainsäädännön sijaan ainoastaan sopimusmääräyksinä, jolloin ATAD ei voisi sanamuotonsa perusteella ulottua niihin. Näin ollen kysymyksen ratkaisu riippuu siitä, mikä merkitys verosopimusmääräyksille (ja valtiosopimuksille yleisemminkin) annetaan kansallisessa oikeusjärjestyksessä. Käytännössä verosopimusmääräysten implementointi kansalliseen oikeusjärjestykseen riippuu siitä, noudatetaanko valtiossa monistista vai dualistista mallia.

---

<sup>362</sup> Ks. esim. Nørgård Pedersen – Schultz 2017, s. 332-333, Weber 2017, s. 57 ja Danon 2018, s. 45-48.

<sup>363</sup> Euroopan komission suositus 2016/136. Suosituksen perusteluiden kohdan 7 mukaan PPT-määräystä olisi yhdenmukaistettava lain väärinkäytön osalta EUT:n oikeuskäytännön mukaiseksi, jotta sen yhdenmukaisuudesta EU-oikeuden kanssa voitaisiin varmistua. Suosituksessa ehdotettiin PPT:n täydentämistä siten, ettei veroetuuksia olisi evättävä myöskään, jos järjestelyssä tai liiketoimessa on kyse todellisesta taloudellisesta toiminnasta.



Monistisessa mallissa kansainvälisen sopimuksen sisältämä normisto sitoo sopimusvaltiota sopimusvaltion ilmaistessa suostumuksensa siihen, että kyseinen sopimus tulee sopimusvaltiota sitovaksi. Ilmaisun voi tapahtua joko ratifioinnin kautta tai pelkästään sopimuksen tekemisellä. Ilmaisun myötä sopimusmääräykset tulevat suoraan implementoiduiksi ja niistä tulee osa kansallista lainsäädäntöä.<sup>364</sup> Koska monistisessa mallissa verosopimuksista tulee hyväksynnän kautta osa kansallista lainsäädäntöä, on yksittäistä verosopimuksen määräystäkin pidettävä kansallisesti sovellettavana lakina. Nähdäkseni tästä syystä ATAD:n vaikutus voi ulottua myös verosopimusmääräyksiin, kun sopimusvaltio on monistinen.

Dualistisessa mallissa pelkällä sopimuksen hyväksymisellä ei ole oikeudellista vaikutusta kansallisella tasolla. Jotta sopimus tulisi osaksi kansallista lainsäädäntöä, kansallisen lainsäätäjän tulee erikseen säätää kansallinen laki, jolla kansainvälinen sopimus implementoidaan osaksi kansallista lainsäädäntöä.<sup>365</sup> Kun verosopimukset erillisellä kansallisella lainsäädännöllisellä toimenpiteellä liitetään osaksi kansallista verolainsäädäntöä, on verosopimusmääräysten soveltamisessa myös tällöin oltava kyse kansallisen verolain soveltamisesta. Näin ollen ATAD:n soveltamisalan voidaan perustellusti tulkita ulottuvan verosopimukseen riippumatta siitä, onko jäsenvaltio monistinen vai dualistinen.

Vaikka ATAD 6 artikla soveltuu vain yhteisöverovelvollisiin, on jäsenvaltioilla oikeus ulottaa yleiset veronkiertosäännöksensä koskemaan myös muita kuin yhteisöverovelvollisia. Tämä johtuu ATAD:n minimisääntelyluonteesta. Ottaen huomioon edellä alajaksossa 6.2 minimisääntelystä esitetty, ei liene estettä sille, että yleisten veronkiertosäännösten soveltaminen ulotetaan yhteisöverovelvollisten lisäksi esim. luonnollisiin henkilöihin, sillä luonnolliset henkilöt voivat suorittaa keinotekoisia toimia saavuttaakseen verolain tarkoituksen vastaisia veroetuja siinä missä yhteisöverovelvollisetkin. Vaikka tällaiset veronkiertosäännökset kohdistuisivat ATAD 6 artiklan soveltamisalan ulkopuolisiin tilanteisiin, on jäsenvaltioiden säännöksistä säädettyä kuitenkin otettava huomioon unionin oikeuden yleiset periaatteet, kuten unionin oikeuden väärinkäyttöä koskevat vaatimukset.<sup>366</sup> Edellä on todettu, että ATAD

---

<sup>364</sup> Joutsamo 1983, s. 35.

<sup>365</sup> *Ibid.*

<sup>366</sup> Tämä johtuu jäsenvaltioita velvoittavasta lojaliteettivelvollisuudesta, joka voidaan johtaa SEU 4 (3) artiklasta. Kyseisen kohdan toisen ja kolmannen virkkeen mukaan, ”jäsenvaltiot toteuttavat kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista tai unionin toimielinten säädöksistä johtuvien velvoit-

6 artiklassa on käytännössä kyse unionin oikeuden väärinkäytön sovittamisesta välittömään verotukseen.<sup>367</sup> Sanotusta johtuen vaikuttaisi siltä, että veroetujen epääminen veronkierron tai väärinkäytöksen perusteella ATAD 6 artiklan soveltamisedellytysten sisällöstä poikkeavin periaattein on käytännössä mahdotonta. Näin ollen PPT:tä voitaneen soveltaa myös muiden kuin yhteisöverovelvollisten väärinkäytöksiin, mutta varsinaisen väärinkäytöksen määrittelyä ei kansallisin toimin voitane laajentaa ATAD 6 artiklaa ja unionin oikeuden väärinkäyttöä pidemmälle.

### 6.3.2 Subjektiiivisen edellytyksen yhteensovittaminen

PPT-määräys	ATAD 6 artiklan 1 kohta
<i>”Tähän verosopimukseen perustuvaa etuutta ei ... saa tulon tai varallisuuden osalta myöntää, jos on kohtuullista päätellä, kun otetaan huomioon kaikki asiaa koskevat tosiasiat ja olosuhteet, että tämän etuuden hankkiminen oli yksi sellaisen järjestelyn tai transaktion pääasiallisista tarkoituksista, joka välittömästi tai välillisesti johti tähän etuuteen...”</i>	<i>”1. Jäsenvaltion on jätettävä yhteisöverovelvollisuutta laskettaessa huomioon ottamatta sellainen järjestely tai sellaiset järjestelyjen sarjat, joiden pääasiallisena tarkoituksena tai yhtenä pääasiallisista tarkoituksista on sovellettavan verolain tavoitteen tai tarkoituksen vastaisen veroedun saaminen...”</i>

Sekä PPT:n että ATAD 6 artiklan sisältämät subjektiiviset edellytykset täyttyvät, jos veroedun saaminen on liiketoimen pääasiallinen tarkoitus tai yksi pääasiallisista tarkoituksista. Vaikka säännösten kohde on sanamuodon perusteella eri, ovat viittaukset pääasialliseen tarkoitukseen hyvin samankaltaisia. OECD:n vuoden 2017 Kommentaarin sisältämää ohjeistusta PPT:n subjektiivisen edellytyksen soveltamista koskien ja unionin oikeuden väärinkäyttöä koskevaa oikeuskäytäntöä rinnakkain tarkasteltaessa voidaan todeta, että mainittujen säännöksiä subjektiivisia edellytyksiä on sanamuotojen ohella myös tarkoitus soveltaa käytännössä samalla tavalla.

Poikkeuksena on nostettava esille PPT:n viittaus sellaisten liiketoimien huomioon ottamiseen, jotka ovat vain välillisesti johtaneet veroetuuteen. Vuoden 2017 Kommentaarista näh-

---

teiden täyttäminen. Jäsenvaltiot tukevat unionia sen täyttäessä tehtäviään ja pidättäytyvät kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen.” Lojaliteettivelvollisuudesta tarkemmin, ks. Mäenpää 2003, s. 115-117 sekä Mäenpää 2011, s. 22.

<sup>367</sup> ks. s. 52.

dään, että esimerkiksi sinänsä liiketaloudellisista syistä tehdyt liiketoimet voivat johtaa tietyissä tapauksissa PPT:n subjektiivisen edellytyksen täyttymiseen. Välillisyydestä tai välittömyydestä ei sen sijaan ole ATAD 6 artiklassa mainintaa. ATAD 6 artiklan soveltumisen kannalta riittävää on, että etuus perustuu sovellettavaan kansalliseen verolakiin. Nähdäkseni välillisesti saadun veroetuudenkin on perustuttava aina johonkin verolain säännökseen, jolloin ATAD 6 artiklan olisi katsottava kattavan myös välillisesti saadut veroetuet.

Sekä ATAD:n että PPT:n arvioinnissa pääasiallisen tarkoituksen selvittämiseksi tulee objektiivisesti analysoida kaikkia liiketoimeen liittyviä tosiseikkoja ja olosuhteita. PPT:n osalta tämä perustuu siihen, että pääasiallisen tarkoituksen tulee olla *kohtuudella pääteltävissä*, ja vuoden 2017 Kommentaarissa vuorostaan todetaan, että kohtuudella on tarkoitus viitata objektiiviseen kokonaisarviointiin. ATAD 6 artiklan osalta objektiivinen kokonaisarviointi perustuu EUT:n oikeuskäytäntöön, jossa pääasiallisen tarkoituksen arviointi on muodostunut täysin vastaavanlaiseksi. Edellä on esitetty, että liiketoimen muodollisuus tai keinotekoisuus on sekä vuoden 2017 Kommentaarin että EUT:n oikeuskäytännön perusteella yksittäinen tosiseikka, joka on muiden tosiseikkojen lisäksi otettava huomioon pääasiallista tarkoitusta määritettäessä. Selvänä voitaneen pitää sitä, että keinotekoisuus on kuitenkin hyvin vahvasti veroedun tavoitteluun viittaava tosiseikka. Oma kysymyksensä on keinotekoisuuden vaatimus itsessään, jota ATAD edellyttää epäaitouden yhteydessä. Koska PPT:n sanamuoto eivätkä Kommentaarin kannanotot sisällä suoraa viittausta epäaitouteen tai keinotekoisuuteen, on niiden yhteensovittaminen säännösten tulkinnassa haastavaa.<sup>368</sup>

Molempia säännöksiä voidaan moittia siitä, että objektiivisesta arvioinnista huolimatta liiketoimien taustalla on käytännössä varsin usein muiden mahdollisten syiden lisäksi myös merkittäviä verotuksellisia syitä. Näin ollen, vaikka muita perusteltuja syitä olisikin osoitettavissa järjestelylle, voidaan subjektiivisen edellytyksen katsoa täyttyvän jo siksi, että liiketoimi tuottaa merkittävän veroedun. Sanotusta johtuu, että subjektiivinen edellytys jäänee herkästi vaille varsinaista itsenäistä merkitystä. Ongelmalla on suhteellisesti suurempi painoarvo PPT:n soveltamisen kannalta, sillä sananmuodon perusteella subjektiivisen edellytyksen jälkeen ainoastaan objektiivisen edellytyksen täyttymättä jääminen voi enää estää PPT:n soveltamisen. Erityisesti on merkille pantavaa, että sanotun objektiivisen edellytyksen

---

<sup>368</sup> Kysymykseen palataan jäljempänä alajaksossa 6.3.4.

muotoilu on toteutettu siten, että verovelvollisen on käytännössä jo objektiivisen edellytyksen osalta kyettävä esittämään vastanäyttöä. ATAD 6 artikla vuorostaan edellyttää objektiivisen edellytyksen lisäksi vielä liiketoimen keinotekoisuutta ja liiketaloudellisten syiden puutetta. Tämä merkitsee, että subjektiivisen edellytyksen täytyessä säännöksen lopullisesta soveltumisesta ollaan ATAD 6 artiklan osalta suhteellisesti kauempana kuin PPT-määräyksen kohdalla.

Mainitut eroavaisuudet eivät kuitenkaan liity subjektiiviseen edellytykseen itseensä, vaan muiden edellytysten arviointiin. Säännösten subjektiivista edellytystä koskevat arviointimenetelmät ovat niin lähellä toisiaan, että PPT-määräyksen subjektiivinen edellytyksen ei voida nähdäkseni katsoa olevan ristiriidassa ATAD 6 artiklan tai unionin oikeuden väärinkäyttöä koskevien sääntöjen kanssa. Tätä päätelmää tukee myös se, että PPT:n subjektiivinen edellytys on ATAD 6 artiklan vastaavan edellytyksen lisäksi hyvin samantapainen muiden välitöntä verotusta koskevien direktiivien sisältämien veronkiertosäännösten subjektiivisten edellytysten sanamuodon kanssa. Oma kysymyksenä liittyy kuitenkin siihen, miten liiketoimen *epäaitous* voitaisiin huomioida PPT:n subjektiivisen edellytyksen yhteydessä, sillä sanottua edellytystä ei voida ongelmitta sovittaa PPT:n objektiivisen edellytyksen arvioinnin yhteyteen. ATAD 6 artiklasta ja unionin oikeuden väärinkäytön säännöistä johtuu, ettei PPT:tä voida kohdistaa sellaisiin toimiin, jotka eivät ole epäaitoja. Näin ollen epäaitous on jollakin tavalla pyrittävä ratkaisemaan PPT:n soveltamisessa. Kysymykseen palataan jäljempänä epäaitoutta koskevan edellytyksen yhteensovittamisen yhteydessä.

### 6.3.3 Objektiivisen edellytyksen yhteensovittaminen

PPT-määräys:	ATAD 6 artiklan 1 kohta:
<i>”...paitsi jos selvitetään, että tämän etuuden myöntäminen olisi näissä olosuhteissa verosopimuksen asiaa koskevien määräysten tavoitteen ja tarkoituksen mukaista.”</i>	<i>”...on sovellettavan verolain tavoitteen tai tarkoituksen vastaisen veroedun saaminen ...”</i>

PPT:n ja ATAD 6 artiklan sanamuotojen perusteella säännösten objektiiviset edellytykset vaikuttaisivat olevan suhteellisen hyvin linjassa toistensa kanssa. Kuten alajaksossa 6.3.1 todettiin, verosopimusmääräystä on pidettävä osana kansallisesti sovellettavaa verolainsäädäntöä. Koska näin on, myös säännösten objektiivinen, sovellettavan verolain (tai asiaa koskevan

määräyksen) tavoitetta ja tarkoitusta koskeva edellytys on säännöksissä sama. Edellä alajaksossa 3.2.2 käsiteltiin verosopimusmääräysten tavoitetta ja tarkoitusta, joihin liittyen todettiin, että viime kädessä yksittäisen verosopimusmääräyksen tavoite on hyväksyttävistä liiketaloudellisista syistä toteutettujen rajat ylittävien liiketoimien tukeminen sekä verotusvallan tasapainoinen jakaminen sopimusvaltioiden välillä. Jälkimmäiselle tavoitteelle ei voida käytännössä antaa juuri merkitystä objektiivisen edellytyksen arvioinnissa, sillä tämä tavoite asettaa lähinnä rajoitukset liiketoimen muodolle. Kulloinkin käsillä olevan verosopimusmääräyksen edellyttämää muotoa noudattamalla kyseinen tavoite täyttyy aina. Sen sijaan ensimmäinen tavoite on varsin relevantti PPT:n ja ATAD 6 artiklan kannalta, mutta sen yhteensovittamista ei voida pitää täysin ongelmattomana.

*Prima facie* säännösten objektiivista edellytystä koskevien näyttötaakkojen ero vaikuttaa merkittävältä. PPT vaikuttaisi edellyttävän verovelvollista näyttämään suoritettun liiketoimen yhdenmukaisuuden verosopimusmääräyksen tarkoituksen ja tavoitteen kanssa. ATAD 6 artikla sekä unionin oikeuden väärinkäyttöä koskevat säännöt edellyttävät, että veroviranomisen kykenee näyttämään veronkierron tai väärinkäytöksen olemassaolon. Tämä koskee myös objektiivista edellytystä. Tältä osin säännösten näyttötaakat vaikuttaisivat olevan päinvastaiset, jolloin PPT:n objektiivista edellytystä tulisi tulkita täysin päinvastaisesti sen sanamuotoon nähden EU-oikeudellisen yhteensopivuuden varmistamiseksi. Sanamuotoon nähden päinvastaista tulkintaa voitaneen pitää varsin äärimmäisenä, eikä tällaiseen johtopäätökseen voida päätyä ilman objektiivisen edellytyksen tarkempaa tarkastelua.

Verosopimusmääräyksen tavoitetta ja tarkoitusta on pidettävä siinä määrin erityislaatuina määreinä, että niiden osalta voidaan erottaa selkeä muodollinen ja sisällöllinen osa. Kuten todettua, muodollinen tavoite ja tarkoitus täytetään varmistumalla liiketoimen toteuttamisesta siitä, että kyseinen liiketoimi täyttää yksittäisen verosopimusmääräyksen muodolliset vaatimukset. Tämä ei liene kuitenkaan PPT:n objektiivisen edellytyksen tarkoitus. Sisällöllisen tavoitteen ja tarkoituksen osalta alajaksossa 3.2.2 päädyttiin siihen lopputulokseen, että objektiivisen edellytyksellä viitataan verosopimusmääräysten sisällölliseen tavoitteeseen, eli toisin sanoen liiketaloudellisten syiden olemassaoloon. Näin ollen PPT:n objektiivinen edellytys ei voi täytyä, jos verovelvollinen näyttää liiketoimen taustalla olevien hyväksyttävien

liiketaloudellisten perusteiden olemassaolon toteen. Tällöin on nimittäin selvää, että liiketoimi on yhdenmukainen verosopimusmääräyksen sisällöllisen tavoitteen ja tarkoituksen kanssa.

Myös ATAD 6 artikla edellyttää, että verovelvollisen tulee vielä voida näyttää järjestelyn tueksi liiketaloudellisia perusteita, vaikka veroviranomainen olisi muiden edellytysten täyttymisen näyttänekin toteen. Jos liiketaloudelliset perusteet ovat hyväksyttäviä, liiketoimea ei voida pitää veronkiertona. Vaatimus liiketaloudellisista syistä ei kuitenkaan miltei osin liity ATAD 6 artiklan objektiivisen edellytyksen arviointiin, vaan molemmilla on itsenäinen merkitys omana soveltamisedellytyksenään. PPT:n objektiivinen edellytys ei siis näyttäisi olevan yhdenmukainen ATAD 6 artiklan objektiivisen edellytyksen kanssa, vaan liiketaloudellisia syitä koskevan edellytyksen kanssa.

Jos lain tavoitetta ja tarkoitusta ei voida selvittää, objektiivinen edellytys ei täyty eikä ATAD 6 artikla voi soveltua. Verosopimusmääräysten osalta tästä ei kuitenkaan voine olla kysymys, sillä verosopimusmääräyksille voidaan edellä esitetysti osoittaa tietty tavoite ja tarkoitus. Katsonkin, ettei PPT:n objektiivinen edellytys ole ATAD 6 artiklan vastainen millään muotoa, vaan siinä yhdistyy ATAD 6 artiklan objektiivinen edellytys ja vaatimus liiketaloudellisista syistä. Tällöin ATAD 6 artiklaa, kuten myös unionin oikeuden väärinkäyttöä koskeva objektiivinen edellytys jää merkitykseltään ”tyhjäksi” verosopimusmääräyksiä arvioitaessa. Tämä ei kuitenkaan tee PPT:stä yhteensopimatonta suhteessa EU-oikeuteen, sillä kuten todettua, tavoite ja tarkoitus on verosopimusmääräyksille osoitettavissa.

Objektiiviseen edellytykseen liittyvän näyttötaakan osalta tulee esittää vielä kysymys siitä, tulisiko ATAD 6 artiklan objektiivisesta edellytystä tulkita tiukasti siten, että veroviranomaisen tulisi vastata objektiivisen edellytyksen täyttymisen osoittamisesta myös verosopimusmääräysten osalta. Asiallisestihan tämä tarkoittaisi sitä, että veroviranomaisen tulisi kyetä esittämään verovelvollisen suorittamalle liiketoimelle hyväksyttävät liiketaloudelliset perusteet verovelvollisen sijaan. Käytännössä tämä lienee kuitenkin erittäin haastavaa veroviranomaisille, sillä he eivät pääsääntöisesti ole verovelvollisen harjoittaman liiketoiminnan asiantuntijoita eivätkä he välttämättä pysty tunnistamaan verovelvollisen tavoin kulloinkin arvioitavan liiketoimen kannalta relevanteimpia perusteita. Näin ollen verovelvollisella on lii-

ketaloudellisten syiden osalta parhaat edellytykset esittää näyttöä, joskin tällöin verovelvollisen omille käsityksille liiketaloudellisten syiden hyväksyttävyydestä tulisi myös antaa painoarvoa.<sup>369</sup>

Näkemykseni mukaan tulkintaa, jonka mukaan liiketaloudellisten syiden esittäminen olisi veroviranomaisen tehtävä, ei voidakaan hyväksyä. Tämä ilmenee suoraan oikeuskäytännöstäkin, jossa on korostunut ensinnäkin veroviranomaisen velvollisuus näyttää väärinkäytöksen olemassaolo edellyttämättä kuitenkaan aivan täyttä näyttöä sekä toisaalta verovelvollisen mahdollisuus esittää vastanäyttöä mahdollisten veronkiertoväitteiden osalta.

PPT:n tulkinnessa ATAD 6 artiklan objektiivinen edellytys voidaan käytännössä ”sivuuttaa” EU-oikeudellisesti yhteensopivalla tavalla. On kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että ATAD 6 artiklaan liittyy vielä vaatimus *epäaitoudesta*, josta liiketaloudelliset syyt muodostavat vain osan. PPT määräyksessä ei puolestaan ole minkäänlaista erillistä mainintaa epäaitoudesta, keinotekoisuudesta tai liiketaloudellisista syistä, vaikka liiketaloudelliset syyt siinänsä tulevatkin arvioitavaksi viimeistään objektiivisen edellytyksen yhteydessä.

#### 6.3.4 Liiketaloudellisten syiden ja taloudellisen todellisuuden vaatimus

PPT-määräys:	ATAD 6 artiklan 1 ja 2 kohta:
-	<ol style="list-style-type: none"><li>1. ”...ja jotka eivät ole aitoja kaikki asiaan liittyvät tosiseikat ja olosuhteet huomioon ottaen.</li><li>2. ”Edellä olevaa 1 kohtaa sovellettaessa järjestelyä tai järjestelyjen sarjaa on pidettävä epäaitona, siltä osin kuin ne eivät perustu päteviin liiketaloudellisiin syihin, jotka vastaavat taloudellista todellisuutta.”</li></ol>

Alajaksossa 5.4 todettiin, että ATAD 6 artiklan edellyttämä epäaitous vaatii liiketoimelta yhtäältä vastaavuutta taloudellisen todellisuuden kanssa ja toisaalta liiketaloudellisten syiden puutetta. Taloudellisen todellisuuden vaatimuksessa on kysymys liiketoimen mahdollisesta muodollisuudesta tai keinotekoisuudesta, mikä veroviranomaisen on pystyttävä näyttämään.

<sup>369</sup> Liiketaloudellisten syiden arvioinnissa on siten kyse viime kädessä subjektiivisen teorian pohjalta tehdystä objektiivisesta arvioinnista. Jos verovelvollisen omille käsityksille ei tätä vastoin annettaisi merkitystä, ei nähdäkseni enää voida puhua objektiivista arvioinnista. Tällainen tulkinta ei olisi enää myöskään unionin oikeuden mukainen, sillä EUT on nimenomaisesti painottanut objektiivista arviointia mahdollisia väärinkäytöksiä tutkitessa.

Hyväksyttävissä liiketaloudellisissa syissä on vastavuoroisesti kyse verovelvollisen mahdollisuudesta esittää liiketaloudellisia perusteita arvioitavan liiketoimen tueksi. Lähtökohtaisesti hyväksyttävänä liiketaloudellisena perusteena on pidettävä mitä tahansa kaupallista tai taloudellista perustetta.

Vaikka PPT:n objektiivinen edellytyksen voidaan tulkita koskevan liiketaloudellisten syiden arviointia, ei sen sanamuodosta tai Kommentaarista ole johdettavissa keinotekoisuutta koskevaa vaatimusta tai kriteereitä koskien liiketaloudellisia syitä<sup>370</sup>. PPT:n sanamuoto eikä Kommentaari myöskään sulje pois PPT:n soveltamista liiketoimiin, joille on esitettävissä hyväksyttäviä liiketaloudellisia perusteita.<sup>371</sup> PPT ja sen soveltamista koskevat ohjeet ovat siten keinotekoisuuden ja liiketaloudellisten syiden suhteen hyvin ”hiljaisia”. Pelkästään tästä ei mielestäni vielä voida tehdä sitä johtopäätelmää, että PPT olisi EU-oikeuden vastainen säännös. Jotta näin voitaisiin varmuudella todeta, tulisi PPT:n eksplisiittisesti soveltua liiketoimiin, jotka eivät ole keinotekoisia tai muodollisia taikka liiketoimiin, joille voidaan osoittaa hyväksyttäviä liiketaloudellisia perusteita. Tällaisesta ei kuitenkaan ole mainintaa PPT:ssä tai Kommentaarissa.<sup>372</sup> Näin ollen PPT:n sanamuodossa tai PPT:n soveltamista koskevissa OECD:n kannanotoissa ei ole poissuljettu keinotekoisuuden edellyttämistä esimerkiksi subjektiivisen edellytyksen yhteydessä. Tulkintaa tukee myös verosopimusten tavoitteesta esitetty, jonka mukaan verosopimusten erityisenä tarkoituksena olisi *bona fide* liiketoimien tukeminen.

Keinotekoisuuden vaatimus on nähdäkseni mahdollista ja samalla myös luontevinta yhdistää PPT:n subjektiiviseen edellytykseen. Tällöin veroviranomaisen olisi PPT:tä soveltaessaan osoitettava jo subjektiivisen edellytyksen arvioinnin yhteydessä liiketoimen muodollisuus tai keinotekoisuus. Keinotekoisuus on näin liitettävissä PPT:n edellyttämään *kohtuullisuuden*

---

<sup>370</sup> Kommentaarissa korostetaan, että toimenpiteelle tai järjestelylle on oltava hyväksyttävät liiketaloudelliset syyt (*valid commercial reasons*). Kommentaarista ei ole kuitenkaan löydettävissä minkäänlaisia arviointiperusteita sille, mitä on pidettävä *hyväksyttävänä* liiketaloudellisena perusteena.

<sup>371</sup> Kommentaarin mukaan, jos toimenpiteelle tai järjestelylle on osoitettavissa hyväksyttäviä liiketaloudellisia perusteita, PPT:n soveltuminen on *epätodennäköistä*. Kommentaarin perusteella soveltuminen ei siten ole tällaisissa tapauksissa *täysin* poissuljettu.

<sup>372</sup> Kommentaarin esimerkit PPT:n soveltamista koskien ovat hyvin pelkistettyjä ja esimerkkitalanteiden arviointia lähestytään siitä näkökulmasta, ettei ”muuta ole esitetty.” Käytännössä esimerkkitalanne siis muuttuu, jos esimerkkitalanteissa esiintyvän rakenteen tueksi esitetään liiketaloudellisia perusteita. Tätä ei kuitenkaan ole juuri huomioitu esimerkkitalanteiden selosteissa.



vaatimukseen.<sup>373</sup> Näin tulkittuna liiketoimen pääasiallisena tarkoituksena tai yhtenä pääasiallisista tarkoituksista ei voisi olla veroetuuden saaminen, jos liiketoimen ei voitaisi osoittaa olevan muodollinen tai keinotekoinen. Vaikka liiketoimi näyttäisi objektiivisesti arvioituna keinotekoiselta tai muodolliselta, olisi verovelvollisella vielä mahdollisuus PPT:n objektiivisen edellytyksen yhteydessä mahdollista esittää liiketaloudellisia syitä liiketoimen tueksi. Liiketaloudellisten syiden hyväksyttävyyttä arvioitaessa on tukeuduttava EUT:n oikeuskäytännöstä johdettaviin oikeusohjeisiin. Näin ollen lähtökohtaisesti mitä tahansa kaupallista tai taloudellista syytä on pidettävä liiketoimen kannalta hyväksyttävänä. Jos tällaisen perusteen taloudellinen merkitys on kuitenkin lähes merkityksetön suhteessa liiketoimesta saavutettuun veroetuteen, lienee mahdollista, että liiketaloudellista perustetta ei katsota hyväksyttäväksi. Ei ole myöskään täysin poissuljettua, etteikö liiketoimea voitaisi jakaa ns. epäaitoon ja aitoon osaan.<sup>374</sup>

Katson, että esitetty tulkinta vastaa varsin pitkälle ATAD 6 artiklan soveltamista ja on linjassa veronkiertodirektiivin tavoitteen ja tarkoituksen kanssa. Näin tulkittuna PPT:n soveltamisala on varsin rajoitettu, eikä sillä voitaisi puuttua muihin kuin keinotekoisiiin tai muodollisiin liiketoimiin, joille ei olisi esitettävissä minkäänlaista kaupallista tai taloudellista perustetta. Jos subjektiivisen edellytyksen tutkimisen yhteydessä on osoitettu liiketoimen rakenteen olevan keinotekoinen tai muodollinen eikä objektiivisen edellytyksen osalta hyväksyttäviä liiketaloudellisia perusteita ole kyetty esittämään, on kyseessä täysin keinotekoinen, muodollinen tai epäaito liiketoimi riippuen siitä, mitä terminologista ilmausta halutaan käyttää. PPT:tä esitetyllä tavalla sovellettaessa ei tehdä juuri eroa sen suhteen, sovelletaanko ATAD 6 artiklaa suoraan vai PPT:tä. Näin tulkittuna varmistetaan unionin oikeudesta johdettavien perusvapauksien mahdollisimman tehokas toteutuminen siten, ettei toteutumista rajoiteta enemmän kuin on tarpeen. Tällainen lähestymistapa on myös oikeusvarmuuden kannalta kannatettavin, sillä taloudellisten toimijoiden ei tulisi rajoittaa legitiimiä kansainvälistä liiketoimintaansa PPT:n tai ATAD 6 artiklan tapaisten veronkiertosäännösten soveltumisen pelossa.

---

<sup>373</sup> Samoin Weber 2017, s. 57.

<sup>374</sup> Ks. asia *Thin Cap GLO*, jossa liiketoimi voitiin jakaa erikseen hyväksyttävään ja keinotekoiseen osaan.

## 7 Lopuksi

### 7.1 PPT:n ja ATAD:n yhteensovittaminen

Tämän tutkielman keskeisenä tavoitteena oli muodostaa ATAD 6 artiklan ja PPT:n erojen pohjalta sellainen PPT:n soveltamista koskeva tulkintasuositus, joka olisi mahdollisimman hyvin linjassa unionin oikeuden väärinkäyttöä koskevien sääntöjen ja erityisesti ATAD 6 artiklan soveltamisedellytysten kanssa. Edellä on havaittu, että PPT ja ATAD 6 artikla eivät ole identtisiä säännöksiä eikä niiden soveltamista koskevissa esityksissä esitetyt kannanotot ole myöskään täysin yhteneväisiä. Oikeusvarmuuden kannalta molempien säännöksiä soveltamisalojen yhteensopivuuteen liittyviä epäselvyyksiä on pidettävä ongelmallisena.<sup>375</sup> PPT:n epätasällinen soveltamisala kuitenkin mahdollistaa myös säännöksen yhteensovittamisen EU-vero-oikeudelliseen sääntelyviitekehykseen. Tämä ei välttämättä olisi mahdollista, jos PPT:n soveltamisedellytykset olisi laadittu hyvin täsmälliseksi.

Molempien säännösten sanamuoto edellyttää unionin oikeuden väärinkäytön edellytyksiä mukaillen yhtäältä subjektiivista tekijää ja toisaalta objektiivista tekijää soveltuakseen tiettyyn liiketoimeen. Tämän lisäksi ATAD 6 artikla edellyttää liiketoimelta *epäaitoutta*, joka voidaan jakaa taloudellisen todellisuuden tai keinotekoisuuden vaatimukseen sekä vaatimukseen hyväksyttävistä liiketaloudellisista syistä. Subjektiivisen edellytyksen osalta molemmissa säännöksissä on kyse verovelvollisen toteuttaman liiketoimen pääasiallisen tarkoituksen selvittämisestä arvioitavaan yksityistapaukseen liittyvän tosiseikaston objektiivisen arvioinnin pohjalta. ATAD 6 artiklassa pyritään tosiseikaston pohjalta muodostamaan päätelmä siitä, onko veroedun saaminen ollut liiketoimen pääasiallinen tarkoitus tai yksi pääasiallisista tarkoituksista. Liiketoimen keinotekoisuus on ATAD 6 artiklan arvioinnissa huomioon otettava yksittäinen tosiseikka, joka tosin viittaa pyrkimykseen saavuttaa veroetu. Myös PPT:tä sovellettaessa tulee pyrkiä selvittämään mahdollinen pyrkimys saavuttaa veroetu.<sup>376</sup> PPT ja malliverosopimuksen kommentaari ovat kuitenkin keinotekoisuuden ja hyväksyttävien liike-

---

<sup>375</sup> Ongelma on yleisissä veronkiertosäännöksissä varsin tyypillinen.

<sup>376</sup> Tältä osin molemmat säännöksen ilmentävät nähdäkseni *subjektiivista teoriaa* verotuksessa. Subjektiivisen teorian voidaan katsoa konkretisoituvan myös verovelvolliselle varatussa oikeudessa esittää liiketoimen tueksi liiketaloudellisia perusteita. Subjektiivisesta teoriasta tarkemmin ks. alaviite 56.

taloudellisten syiden arvioinnin suhteen käytännössä hiljaisia. Jotta PPT olisi yhdenmukainen ATAD 6 artiklan ja unionin oikeuden väärinkäyttöä koskevien vaatimusten kanssa, tulisi veroviranomaisilta edellyttää jo subjektiivisen edellytyksen yhteydessä liiketoimen rakenteen keinotekoisuuden tai muodollisuuden näyttämistä. ATAD 6 artiklassa tämä arviointi suoritetaan vasta viimesijaisena liiketoimen epäaitoutta koskevan arvioinnin yhteydessä. PPT:n osalta esitetty arviointijärjestys on kuitenkin johdonmukainen peilattaessa sitä säännöksen sanamuotoon.

Objektiivisen edellytyksen tarkoitus on määrittää, onko liiketoimen seurauksena syntyvä veroetu veroedun tuottavan säännöksen tavoitteen ja tarkoituksen vastainen. ATAD 6 artiklan objektiivinen edellytys koskee kansallisesti sovellettavaa verolakia, joka tuottaa veroedun. PPT:n objektiivinen edellytys vuorostaan kohdistuu verosopimusmääräykseen, joka tuottaa veroedun. Koska verosopimusmääräys luetaan osaksi kansallista verolainsäädäntöä riippumatta siitä, onko sopimusvaltio monistinen vai dualistinen, on objektiivinen edellytys sisällöllisesti samanlainen säännöksiä tarkasteltaessa verosopimusmääräysten yhteydessä. Verosopimusten tulkintaa koskevan Wienin yleissopimuksen 31 artiklaa soveltamalla voidaan todeta verosopimusten tavoitteen olevan hyväksyttävistä liiketaloudellisista syistä toteutettavien rajat ylittävien liiketoimien tukeminen. Näin ollen verosopimusmääräyksen tavoitteen ja tarkoituksen arviointi johtaa asiallisesti liiketoimen taustalla olevien liiketaloudellisten syiden arviointiin. PPT:n sanamuodosta johtuu, että verovelvollisen asiana on näyttää nämä liiketaloudelliset syyt liiketoimen taustalla. Vaatimus liiketaloudellisesta syistä ei tällöin eroa ATAD 6 artiklan tai unionin oikeuden väärinkäytön säännönmukaisesta arvioinnista, joskin ATAD 6 artikla edellyttää liiketaloudellisten syiden arviointia vasta liiketoimen epäaitouden arvioinnin yhteydessä. Verosopimusmääräysten osalta arviointi on kuitenkin samanlainen, sillä verosopimusmääräysten tavoite ja tarkoitus on sama riippumatta siitä, arvioidaanko niitä ainoastaan ATAD 6 artiklan vai PPT:n soveltamiskriteereistä käsin.

Kuten yllä tiivistetystä voidaan nähdä, on PPT mahdollista sovittaa yhteen EU-oikeudellisen sääntelyn kanssa siten, että EU-oikeudellisesti väärinkäytöksiltä edellytettävä epäaitouden vaatimus liitetään keinotekoisuuden osalta PPT:n subjektiivisen edellytyksen arvioinnin yhteyteen ja liiketaloudellisten syiden osalta objektiivisen edellytyksen yhteyteen. Näin tulkituna liiketoimen pääasiallinen tarkoitus tai yksi pääasiallisista tarkoituksista ei voi olla ve-

roedun saavuttaminen, jos liiketoimen keinotekoisuutta ei pystytä näyttämään. Jos keinotekoisuus pystytään näyttämään, voi verovelvollinen vielä objektiivisen arvioinnin yhteydessä esittää liiketaloudellisia perusteita liiketoimen tueksi. EUT:n oikeuskäytännössä lähtökohtaisesti mikä tahansa taloudellinen tai kaupallinen peruste on hyväksytty asianmukaiseksi liiketoiminnalliseksi syyksi arvioitavan liiketoimen kannalta. EU-vero-oikeudellisen yhteensopivuuden takaamiseksi näin tulisi menetellä myös PPT:n arvioinnissa.

Tulkintasuositus on esitetty yksinkertaistettuna seuraavassa taulukossa:

ATAD 6 artiklan tulkintasuositus	PPT-määräyksen tulkintasuositus
1. Synnyttääkö sovellettava verolaki veroedun?	1. Synnyttääkö sovellettava verosopimusmääräys veroedun?
2. Mitä syitä järjestelyn taustalla on? Onko veroedun saaminen merkittävä syy suhteessa muihin syihin?	2. Mitä syitä järjestelyn taustalla on? Onko veroedun saaminen merkittävä syy suhteessa muihin syihin?
3. Mikä on veroetuun johtavan lain säännöksen tarkoitus? Onko veroetu tämän tarkoituksen vastainen?	3. Onko järjestely keinotekoinen tai muodollinen?
4. Onko järjestely keinotekoinen tai muodollinen?	4. Onko järjestelylle pätevät liiketaloudelliset perusteet?
5. Onko järjestelylle pätevät liiketaloudelliset perusteet?	

Taulukosta huomataan, että PPT:n osalta tulkintasuosituksessa ei selvitetä sovellettavan lain tavoitetta ja tarkoitusta. ATAD 6 artiklan arvioinnissa kohdat 1 sekä 2 koskevat subjektiivista edellytystä, 3. kohta koskee objektiivista edellytystä ja kohdat 4 ja 5 käsittävät vuorostaan epäaitouden arvioinnin. PPT:n osalta subjektiivinen edellytys muodostuu kohdista 1-3 ja objektiivinen edellytys kohdasta 4. ATAD 6 artiklan sanamuodon ja EUT:n oikeuskäytännön edellyttämä epäaitouden arviointi on kytketty PPT:n tulkinnassa kohtiin 3 ja 4.

Huomattakoon, etteivät säännösten soveltamisedellytykset edellä esitetyllä tavalla tulkittuna-kaan sulje pois PPT:n soveltumista esimerkiksi luonnollisten henkilöiden toteuttamiin toimenpiteisiin. ATAD 6 artikla vuorostaan soveltuu ATAD 1 artiklan nojalla ainoastaan yhteisöverovelvollisten toteuttamiin liiketoimiin. ATAD on kuitenkin luonteeltaan minimisääntelyä ATAD 3 artiklan nojalla, mikä mahdollistaa ATAD:n sääntelystä poikkeamisen verovelvollisen kannalta tiukempaan suuntaan. Tästä johtuen ei liene estettä ulottaa PPT:n soveltamisalaa myös muiden kuin yhteisöverovelvollisten toteuttamiin epäaitoihin toimenpiteisiin,

joilla pyritään saavuttamaan perusteettomia veroetuja. Tämä kuitenkin tarkoittaa poikkeamista ATAD 1 artiklasta, jossa ATAD:n soveltamisalasta nimenomaisesti säädetään. ATAD 6 artikla on väärinkäytöksen määrittelevä säännös, eikä siitä nähdäkseni EU-oikeudellisesti kestäväällä tavalla voida poiketa. Tämä johtuu ATAD 6 artiklan ja unionin oikeuden väärinkäytön edellytysten sidonnaisuudesta. Näin ollen ATAD 6 artiklaa tiukempien soveltamisedellytysten katsottaisiin mitä todennäköisemmin puuttuvan väärinkäyttöksiin enemmän kuin tällaisen tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi, jolloin tiukentaminen olisi suhteellisuusperiaatteen vastaista.

Vaikka esitettyä tulkintatapaa noudattaen ATAD 6 artikla ja PPT saadaan pitkälti toisiaan vastaaviksi, ei tällä kuitenkaan voida vielä taata sitä, että eri jäsenvaltioiden verotuskäytännössä pyrittäisiin aktiivisesti kehittämään ja noudattamaan yhdenmukaisia arviointiperusteita veronkiertosäännösten yhteydessä. Sisämarkkinoiden ja perusvapauksien tehokkaan toteutumisen kannalta olisi nähdäkseni suotavaa, että EUT tulisi ratkaisukäytännössään asiallisesti ottaen pakottamaan jäsenvaltioita soveltamaan kansainvälisiä yleisiä veronkiertosäännöksiä yhdenmukaisin perustein rajat ylittäviin tilanteisiin.<sup>377</sup> Tällöinkin jää vielä nähtäväksi, alkaisivatko jäsenvaltiot säätämään tarkkarajaisista säännöksistä, joiden soveltaminen ei edellyttäisi veronkiertotarkoitusta. On mahdollista, että näin toimimalla jäsenvaltiot tulevat pyrkimään kansallisen veropohjansa turvaamiseen, kun EU-oikeudesta johdetut rajoitukset eivät välttämättä ainakaan vastaavassa laajuudessa ulotu tällaisiin *verosuunnittelun rajoitussäännöksiin*<sup>378</sup>.

Huoli tällaisesta kehityksestä ei ole turha, sillä myös Euroopan komissio tunnisti jo 2007 ongelmallisuuden, joka liittyy rajat ylittävän veronkierron torjuntaan puhtaasti kansallisin keinoin. Komissio totesi tuolloin seuraavaa: ”*Komission mielestä olisi valitettavaa, jos jäsenvaltiot, halutessaan välttää syrjintää koskevat syytökset, ulottaisivat sellaisten väärinkäyttöön kohdistuvien toimenpiteiden soveltamisen, joiden tavoitteena on estää rajat ylittävä veronkierto, koskemaan täysin valtionsisäisiä tilanteita, joihin ei liity väärinkäytön vaaraa. Tällaiset yksipuoliset ratkaisut vain heikentävät jäsenvaltioiden taloudellista kilpailukykyä eivätkä ole sisämarkkinoiden etujen mukaisia. Julkisasiamies Geelhoed totesikin asiassa Thin Cap, että tällainen toimenpiteiden laa-*

---

<sup>377</sup> Samoin *Ginevra* 2017, s. 137.

<sup>378</sup> Edellä on viitattu *Rosanderin* luokitteluun, jossa tällaiset säännökset liitettiin etukäteisiin veron kierron estokeinoin. Ruotsalaisessa kirjallisuudessa lainsäädännöllisten puutteellisuuksien korjaamiseen tähtäviä säännöksiä on kutsuttu mm. pysäyttämissäännöiksi (*stoppregler*), porttisääntelyksi (*spärrlagstiftning*), kiertämissäännöiksi (*kringgående regler*) ja neutralisoiviksi säännöiksi (*neutralitetsskapande regler*). Tällaisilla säännöksillä ei ole toistaiseksi yleistä suomenkielistä määritelmää. Ks. *Rosander* 2007, s. 38 ja *Tjernberg* 1999, s. 111 sekä alaviite 72.

*jentaminen ”...on täysin turhaa ja jopa talouden tehokkuuden vastaista”. Lisäksi on kyseenalaista, voidaanko laajentamisella saada kaikki rajoittavat toimenpiteet EY:n perustamissopimuksessa jäsenvaltioille asetettujen velvollisuuksien mukaisiksi.”<sup>379</sup>*

## 7.2 Oikeusvarmuuteen sekä kansainvälisen verotuskäytännön yhdenmukaisuuteen liittyviä näkökohtia ja kehitystarpeita

Epäilemättä kansallisilla veroviranomaisilla tulee olemaan kiusaus soveltaa PPT:tä suhteellisen laajasti perustamalla tällainen tulkinta mm. siihen, että ATAD 6 artiklan tavoitteeksi mielletään väärinkäytösten torjuminen ja verotuksellisten aukkojen paikkaaminen.<sup>380</sup> Tämän vuoksi on perusteltua kiinnittää erityistä huomiota perusvapauksien toteutumiseen verotuskäytännössä, kun ATAD 6 artiklan ja PPT:n tapaisia, rajat ylittäviin tilanteisiin räätälöityjä yleisiä veronkiertosäännöksiä konkreettisesti sovelletaan. Perinteisesti yleislausekkeet ovat olleet ongelmallisia erityisesti verotuksen ennakoitavuuden kannalta. Vaikka ATAD 6 artiklan ja PPT:n voimaantulo tuo muodollisesti samanlaisen säännöksen useisiin valtioihin samanaikaisesti, ei näiden säännösten yhteydessä ole lainsäädännöllisesti kuitenkaan saatu aikaan varmuutta siitä, että myös niiden asiallinen sisältö olisi eri valtioissa samanlainen. Yleisiin veronkiertosäännöksiin liittyviä ongelmia ei ole siten sääntelyllä täysin poistettu, mikä aiheuttaa epävarmuutta kansainvälisessä verotuksessa. Ei ole siten mahdotonta, että esimerkiksi kahta objektiivisesti arvioiden täysin samassa asemassa olevaa verovelvollista kohdellaan verotuksessa aivan eri tavoin.<sup>381</sup> On muistettava, että erityisesti oikeusvarmuuden merkitystä on perinteisesti korostettu hyvän verojärjestelmän perusominaisuutena.<sup>382</sup>

Aivan keskeinen elementti oikeusvarmuuden turvaamisen takeena on riidanratkaisumenettelyt, sillä vain tätä kautta voidaan saada soveltamiskäytäntöä liittyen veronkiertosäännösten soveltamiseen. Luonnollisesti riidanratkaisumenettelyjä koskevien sääntöjen avulla varmistetaan myös niin veronsaajan kuin yksittäisen verovelvollistenkin oikeusturvan toteutuminen. Valitettavasti PPT-määräyksen ja ATAD 6 artiklan osalta riidanratkaisumahdollisuuksiin liittyy merkittävää epävarmuutta. Ei nimittäin ole mitään takeita siitä, että kansallisessa

<sup>379</sup> *Komission tiedonanto* 2007, s. 6.

<sup>380</sup> ATAD johdanto-osa, kohta 11. Aukkojen paikkaamiseen viittaamisen ongelmallisuudesta ks. edellä s. 79.

<sup>381</sup> PPT:n subjektiivisen edellytyksen osalta vastaavasti ks. *Moreno* 2017, s. 436.

<sup>382</sup> Näin mm. *Tikka* 1990, s. 55.

oikeuskäytännössä veronkiertosäännöksiä sovellettaisiin yhdenmukaisesti eri jäsenvaltioissa. Viimeaikainen EUT:n oikeuskäytäntö antaa kuitenkin viitteitä siitä, että EUT tulee aktiivisesti ohjaamaan jäsenvaltioiden soveltamiskäytäntöä.<sup>383</sup>

Veronkiertosäännöksiä koskeva epäyhtenäinen soveltamiskäytäntö voi johtaa myös keskinäisten sopimusmenettelyiden (*Mutual Agreement Procedure*, jäljempänä ”MAP”)<sup>384</sup> lisääntymiseen, sillä ei ole mahdotonta, että veronkiertosäännösten soveltamisen seurauksena verovelvollinen voi yksittäistapauksessa joutua kaksinkertaisen verotuksen kohteeksi. Tämän vuoksi on ensiarvoista, että myös MAP-menettelyiden tapaisia riidanratkaisumenettelyitä kehitetään, jotta verovelvollisten oikeusturva voitaisiin tehokkaasti taata. EU:n riitadirektiivi<sup>385</sup> on osoitus siitä, että riidanratkaisumenettelyiden yhdenmukaisuus on koko unionin tasolla osa-alue, jonka tärkeys verovelvollisten oikeusturvan takeena on tunnistettu. Riitadirektiivikään ei kuitenkaan ongelmaton, sillä joissakin valtioissa esimerkiksi juuri veronkiertotapaukset on tietyiltä osin suljettu direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.<sup>386</sup>

Esimerkiksi MAP-menettelyiden ongelma on, että niiden lopputuloksia ei ole missään muodossa julkaistu tuomioistuinpäätösten tavoin. Veronkiertosäännösten osalta tämä on merkittävä ongelma, eikä MAP-menettely nykyisellään tuo tähän ratkaisua. Oikeusvarmuuden kannalta olisikin perusteltua, että MAP-menettelyiden ratkaisut olisivat julkisia esimerkiksi siten, että verovelvollisten yksilöintitiedot poistettaisiin ratkaisujen julkaistuista tiedoista. Näin soveltamiskäytännöstä voitaisiin saada laajamittaisesti tietoa ja soveltamiskäytännön yhtenäisyyttä olisi mahdollista valvoa. Julkisuudella olisi myös yhdenvertaisuuden kannalta merkitystä, sillä nykyisellään ainoa tapa saada riidanratkaisumenettelyistä tietoa on käydä

---

<sup>383</sup> Esimerkiksi tanskalaisissa edunsaajatapauksissa EUT totesi, että mahdollisia väärinkäytöksiä tutkittaessa keinotekoisuutta osoittavien aihetodisteiden ja liiketaloudellisten syiden arviointi on kansallisten tuomioistuinten tehtävä. EUT kuitenkin katsoi, että se voi ohjata kansallisia tuomioistuimia kokonaisarviossa noudatettavien arviointiperusteiden osalta. Ks. yhdistetyt asiat *N Luxembourg I, X Denmark A/S, C Danmark I ja Z Denmark ApS*, kohta 126.

<sup>384</sup> Keskinäinen sopimusmenettely perustuu malliverosopimuksen 25 artiklaan. Keskinäisessä sopimusmenettelyssä kahden tai useamman verosopimusvaltion toimivaltaisten viranomaisten välisissä neuvotteluissa pyritään ratkaisemaan verosopimusten ja muiden kansainvälisten verosäännösten tulkintaerimielisyyksiä ja poistamaan niiden seurauksena mahdollisesti syntynyt kaksinkertainen verotus. Keskinäisestä sopimusmenettelystä tarkemmin ks. esim. *Rapo* 2018, s. 85-86.

<sup>385</sup> Neuvoston direktiivi (EU) 2017/1852 veroriitojen ratkaisumekanismeista Euroopan unionissa.

<sup>386</sup> Tällaisista valtioista mainittakoon esimerkkinä *Suomi*, sillä ehdotetun kansainvälisten veroriitojen ratkaisumenettelystä annetun lain sisältämän ns. pakkoarbitraation ulkopuolelle on suljettu mm. tilanteet, joihin liittyy veron välttelyyn liittyviä elementtejä. Ks. *HE 308/2018 vp*, s. 38. Tätä ratkaisua on kritisoitu, esim. *Äimä* 2018. Hallituksen esityksen ratkaisu onkin kritiikille altis, sillä verovelvollisella tulisi olla kattavat mahdollisuudet PPT:n tulkinnanvaraisuuksien selvittämisessä. Vastaavasti *Chand* 2015, s. 488.

niitä itse mahdollisimman paljon. Tämä kehitys voi johtaa siihen, että tietoisuus soveltamis-käytännöstä keskittyy ainoastaan tietyille kansainvälisiin veroriitoihin erikoistuneille toimi-joille, jolloin kaikilla verovelvollisilla ei ole tasavertaisia mahdollisuuksia arvioida riidanrat-kaisumenettelyiden aloittamisen tarpeellisuutta. Kansainvälisiin veroriitoihin erikoistuneiden asiantuntijoiden tukeminen yhdenvertaisuuden kustannuksella ei liene kuitenkaan sään-telyn tarkoitus.

### 7.3 Aiheeksi jatkotutkimukselle

Tutkielman alajaksossa 7.1 on esitetty teoreettisen lainopin avulla muodostettu tulkintasuo-situs, mutta tulkintasuosituksista ei ole tarkasteltu käytännöllislainopilliselta kannalta. Jatkotut-kimus olisikin tarpeen sanotun tulkintasuosituksen käytännön soveltuvuuden selvittämiseksi. Tällaisessa tutkimuksessa olisi perusteltua selvittää tarkemmin, minkälainen tosiseikasto tar-kalleen ottaen merkitsisi esimerkiksi keinotekoisuuden olemassaoloa ja toisaalta minkälaisia konkreettisia liiketaloudellisia perusteita tulisi PPT:n ja ATAD:n kannalta pitää hyväksyttä-vinä. Myös subjektiiviseen edellytykseen liittyvää objektiivista kokonaisarviota olisi mah-dollista tarkastella yksityiskohtaisemmin sen selvittämiseksi, mitkä tosiseikat tukevat sub-jektiivisen edellytyksen täyttymistä ja mikä näiden tosiseikkojen keskinäinen painoarvo käy-tännössä on.

Sanottu ei merkitse sitä, etteikö kansainväliseen ja kansalliseenkin veronkiertoon liittyisi sel-vittämättömiä kysymyksiä myös teoreettislainopilliselta kannalta tarkasteltuna. Erityisesti kansainvälisen ja kansallisen veronkiertosäännösten keskinäiset suhteet edellyttäisivät huo-mattavasti laaja-alaisempaa selvitystä kuin mitä tässä, varsin rajallisessa esityksessä on kyetty tarjoamaan. Kysymys kansallisen ja kansainvälisen veronkiertosäännösten epäsym-metriasta on erityisen mielenkiintoinen, sillä esimerkiksi suomalaisessa verotuskäytännössä yleistä veronkiertosäännöstä on sovellettu varsin aggressiivisesti.<sup>387</sup> Aggressiivisesti kansal-lisia veronkiertosäännöksiä soveltavissa valtioissa on kuitenkin olemassa riski siitä, että ylei-siä veronkiertosäännöksiä koskeva kansallinen verotuskäytäntö osoittautuu unionin oikeuden vastaiseksi.<sup>388</sup> Näiden ristiriitatilanteiden tarkempi tutkiminen olisi suotavaa esimerkiksi eri

---

<sup>387</sup> Juusela 2018, s. 455.

<sup>388</sup> Tällaiseen lopputulemaan on esimerkiksi Suomessa VML 28 §:ää koskevan oikeuskäytännön osalta päätynt Juusela. Ks. tarkemmin Juusela 2018, s. 466-467.



valtioiden tuomioistuinten julkaisemien ratkaisuiden vertailun kautta, sillä tällöin saattaisi olla mahdollista löytää johtoa siihen, miten tuomioistuimet ovat pyrkineet ristiriitaisuuksia konkreettisessa ratkaisutoiminnassaan selvittämään ja mitä eroja ratkaisutoimintaan liittyvissä käytänteissä on eri valtioiden välillä.

Selvänä voitaneen pitää sitä, että vaikkapa Suomen veroviranomaiset eivät voi *rajat ylittävässä* tilanteissa tulkita veronkiertosäännöksiä veronkiertodirektiivin yleislauseketta tiukemmin ilman, että käsillä olisi oikeuttamisperusteiden olemassaolo. Tilanne voi johtaa siihen, että puhtaasti kansallisissa tilanteissa veronkiertosäännöstä sovelletaan rajat ylittäviä tilanteita herkemmin. Tältä osin on ensinnäkin muistettava, että ATAD:n yleisen veronkiertosäännöksen tarkoitus on mm. pyrkiä varmistamaan yhdenmukainen veronkiertosäännöksen soveltamiskäytäntö unionissa riippumatta siitä, onko käsillä rajat ylittävä vai puhtaasti kansallinen tilanne.<sup>389</sup> Tilannetta voitaisiin näin ollen pitää mahdollisesti ATAD:n ja siten EU-oikeuden vastaisena, jollei EU-oikeudesta johdetusta normista poikkeamisen tueksi sovellettaisi oikeutusperuste.<sup>390</sup> Toiseksi, jos tällaiseen lopputulemaan päästään, voidaan asiaa tarkastella myös siltä kannalta, katsotaanko sisäisten tilanteiden tiukempi kohtelu mahdollisesti kielletyksi valtiontueksi<sup>391</sup>.<sup>392</sup> Kolmanneksi epäselvyyttä liittyy niihin veronkiertosäännöksiin, joita on mahdollista soveltaa niin luonnollisten henkilöiden kuin oikeushenkilöidenkin verotuksessa. Kun ATAD soveltuu ainoastaan yhteisöverovelvollisiin, on mahdollista, että yhteisöihin ja luonnollisiin henkilöihin aletaan soveltaa sanamuodoltaan identtistä säännöstä eri kriteerein. Näiden kysymysten ratkaisemiseksi tulisi kartoittaa unionissa yhteisesti sovellettavia veronkiertosäännöksiä ja pyrkiä selvittämään, onko kansallinen soveltamiskäytäntö eri jäsenvaltioissa tosiasiallisesti yhdenmukaista. Tältä pohjalta on teoriassa mahdollista tunnistaa ongelmatilanteita, joissa tietyissä olosuhteissa jotakin veronkiertosäännöstä sovelletaan tiettyjen liiketoimien yhteydessä eri jäsenvaltioissa eri tavalla, vaikka olosuhteet ja tosiseikasto

---

<sup>389</sup> ATAD johdanto-osa, kohta 11.

<sup>390</sup> Edellä on todettu, että ATAD 6 artiklaa tiukempi suhtautuminen väärinkäytöksiin on varsin todennäköisesti suhteellisuusperiaatteen vastaista. Ks. alajaksot 6.1.2 sekä 6.2.

<sup>391</sup> Valtiontuella tarkoitetaan SEUT 107(1) artiklan mukaan mitä tahansa valtion myöntämää tai valtion varoista muodossa tai toisessa myönnettyä tukea, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa. Valtiontuet ovat, siltä osin kuin ne vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, lähtökohdaisesti kiellettyjä. SEUT 107 artiklan 2 ja 3 kohdassa luetellaan ne valtiontuen muodot, jotka ovat tai voivat olla hyväksyttäviä.

<sup>392</sup> Esimerkiksi komission päätöksessä SA.44888, *Engie*, komissio katsoi, että Luxemburg oli antanut valtiontukea tietyille yrityksille, koska se ei ollut soveltanut asianomaisten yritysten toteuttamiin järjestelyihin kansallista yleistä veronkiertosäännöstä. Ks. SA.44888, *Engie*, kohdat 292-312. Tämän tutkielman kirjoitushetkellä tapaus on EUT:n käsittelyssä tunnuksilla T-516/18 ja T-525/18. Tapauksesta tarkemmin ks. *Monsenego* 2018.

olisivat samankaltaisia. Tällaisten tyyppitilanteiden tunnistamisesta olisi mahdollista edetä riidanratkaisuprosessien tarkasteluun ja selvittää, mitä keinoja näiden ristiriitatilanteiden ratkaisemiseksi on olemassa. Riidanratkaisumenettelyjen yksilöinnin yhteydessä tulisi myös tarkastella, onko prosessit riittävän tehokkaita ehkäisemään ristiriitoja. Tässä yhteydessä tulee muistaa, ettei tällaisen kokonaisvaltaisen kansainvälisen veronkiertosääntelyn tutkimustyön ainoa tulokulma olisi veronkiertolähtöinen, sillä edellä esitettyyn viitaten myös esimerkiksi valtiontukisäännöksillä voi olla huomattavaa merkitystä.

Vaikka mainittu problematiikka liittyy ennen muuta veronkiertosääntelyn kansainvälistymiseen, ovat etenkin yleislausekkeiden käyttöön liittyvät perinteikkäämmät ongelmakohdat edelleen ajankohtaisia. Yksi tällainen ongelmakohda on ollut kysymys ”aukkojen paikkaamisesta” yleislausekkein. Vielä nykyäänkin on käytännössä vaikea vetää sitä rajaa, joka on toisaalta aitojen aukkojen ja toisaalta yleislausekkeen nojalla evättävien perusteettomien veroetujen välillä.<sup>393</sup> Nähdäkseni kysymys on edelleen tärkeä, sillä on epäselvää, miltä osin esimerkiksi EU:n jäsenvaltiot voivat säätää tällaisista ”aukkoja paikkaavista” säännöksistä, joiden ainoa tarkoitus on paikata verolain säännöstä.<sup>394</sup> Tältä osin on kiinnitettävä huomiota myös tietysti siihen, milloin verolaissa voi ylipäänsä olla aukko.<sup>395</sup> On mahdollista, että veronkiertosääntelyn harmonisoinnin myötä jäsenvaltioilla voi ilmetä intressejä säätää tällaisista rajoittavista säännöksistä, joiden tarkoitus ei ole estää väärinkäytöksiä. Sen sijaan rajoitussäännöksillä pyritäisiin ehkäisemään tietyn tyyppisiä liiketoimia tai järjestelyitä.<sup>396</sup> Tällainen intressi voisi teoriassa syntyä esimerkiksi siitä, että ATAD 6 artiklan voimaantulon myötä tiettyihin tilannetyyppeihin ei voida enää soveltaa yleislausekkeitä, vaikka oikeuskäytännössä näin olisi ennen tehty. Tällaisia rajoitussäännöksiä ei ole käsitykseni mukaan oikeuskirjallisuudessa juuri tutkittu EU-oikeudellisesta näkökulmasta, vaikka niihin liittyy useita niin EU-oikeudellisia kuin oikeusperiaatteellisiakin kysymyksiä.

---

<sup>393</sup> Vastaavasti vanhemmassa oikeuskirjallisuudessa mm. Tikka 1983, s. 29.

<sup>394</sup> Edellä tällaisiin säännöksiin on viitattu termillä *verosuunnittelun rajoitussäännökset*. Ks. alaviitteet 72, 294 ja 378.

<sup>395</sup> Ks. edellä alaviite 69 sekä s. 79.

<sup>396</sup> Edellä tästä on esimerkkinä esitetty Suomen tuloverolain työpanososinkoa koskevat säännökset. Tuoreempaa esimerkkinä kotimaisesta lainsäädännöstä mainittakoon hallituksen esittämä eräiden vakuutus sopimusten erityinen verotusmenettely, jolla pyritään ehkäisemään ulkomaisten henkivakuutusten hyödyntämistä verosuunnittelussa. Ks. HE 275/2018 vp, s. 50-53. Vastaavasti työpanososingosta ks. edellä alaviite 68.

#### 7.4 Yleiset väärinkäytösten vastaiset säännökset modernina veronkierron torjuntakeinona

Sekä PPT että ATAD 6 artikla ovat vain osa kansainvälistä verotusta koskevaa lainsäädäntöä, joka on viime vuosien aikana lisääntynyt yhä enenevässä määrin. Yleisinä veronkierron vastaisina sääntöinä ne muodostavat kuitenkin varsin poikkeuksellisen osan kansainvälisen verotuksen sääntelystä johtuen ennen muuta siitä, että niiden perimmäisenä tarkoituksena ei ole enää rajat ylittävän liiketoiminnan varaukseton tukeminen. Sanamuodon avoimuudesta johtuen ne soveltuvat monenlaisiin tilanteisiin, minkä vuoksi niiden soveltuvuutta varsinkin monimutkaisempien järjestelyjen kannalta on hyvin haastavaa ennakoida. Ennakoitavuus on erityisen hankalaa siitä syystä, ettei ole takeita siitä, että soveltamiskriteerit olisivat eri valtioissa täysin samat. Voidaankin perustellusti kysyä, onko erilaisten yleisten veronkiertosäännösten säätäminen ilman perustavanlaatuisia yhdenmukaistamistoimia oikea tapa kehittää kansainvälistä verojärjestelmää.

Veronkiertoa sääntelevän sääntelykokonaisuuden voimakas lisääntyminen erittäin kiivaassa tahdissa on jättänyt jälkeensä erittäin kiperiä vero- ja EU-oikeudellisia kysymyksiä, joihin ei ainakaan toistaiseksi voida antaa oikeustilan selkeyden kannalta kovinkaan suotuisia vastauksia.<sup>397</sup> Viimeaikainen kehitys on johtanut siihen, että nykyisin veronkierron estämiseen tähtäviä säännöksiä on paikannettavissa niin kansainvälisellä tasolla, Euroopan unionin tasolla kuin kansallisella tasollakin. Osa näistä säännöksistä on luonteeltaan yleislausekkeita ja osa on vuorostaan erityisiä veronkiertosäännöksiä. Vaikka tällaiset säännökset ovat yleistyneet nopeassa tahdissa lähes samanaikaisesti ja niiden yhteensovittamiseen liittyy useita epäselvyyksiä, ei yhteensovittamiseen ole virallistasolla syystä tai toisesta kiinnitetty enemmälti huomiota. Onkin varsin helppoa ennustaa, että veronkiertosäännösten yhteentörmäykset tulevat todennäköisesti vain lisääntymään vastaisuudessa eikä niiden synnyttämien tulkintaongelmien yhdenmukainen ratkaiseminen ole yksittäisissä tapauksissa helppoa kansallisille veroviranomaisille ja tuomioistuimille, joiden varaan veronkiertosäännösten yhteensovittaminen on jätetty.

---

<sup>397</sup> Viimeisimmässä IMF ja OECD:n verotuksen oikeusvarmuutta koskevassa raportissa raportin laatimiseen osallistuneet sidosryhmät tunnustivat PPT:n tehokkuuden aggressiivisen verosuunnittelun vähentämisen osalta, mutta toisaalta PPT koettiin hyvin ongelmalliseksi oikeusvarmuuden kannalta. Ks. *IMF – OECD* 2018, s. 12.

Katsonkin, että viimeistään nyt veronkiertämistä koskevasta sääntelykokonaisuudesta voidaan alkaa puhua omana vero-oikeudellisena lohkonaan. Nähdäkseni veronkierron haastavuus piilee siinä, että yhtäältä se vaatii korkealuokkaista ymmärrystä sovellettavien verolakien tavoitteista ja tarkoituksista ja toisaalta syvää liiketoimialakohtaista tietämystä erilaisten veronkiertosäännösten kannalta hyväksyttävien liiketaloudellisten syiden tunnistamiseksi. Tämä asettaakin suuria vaatimuksia niin veroviranomaisille kuin tuomioistuimillekin, sillä lain tarkoituksen selvittäminen on usein ongelmallista puhumattakaan eri toimialojen liiketaloudellisten lainalaisuuksien ymmärtämisestä. Toisaalta myös verovelvollisten pitäisi veronkiertosäännösten yhteydessä kyetä selvittämään verolain säännösten tarkoituksperiä, mitä voitaneen pitää usein verovelvollisen kannalta kohtuuttomana vaatimuksena.<sup>398</sup>

Veronkiertosäännösten sanamuodosta ei kuitenkaan välttämättä käy *prima facie* ilmi niiden sisältämä moniulotteisuus, sillä veronkiertosäännösten sanamuotoa ei voitane yleensä pitää kielellisesti erityisen vaikeaselkoisena. Tässä mielessä lain soveltajan kannalta veronkiertosäännöksiä voidaan pitää omalla tavallaan ”petollisina” verolain säännöksinä. Tämä petollisuus korostuu veronkiertosäännöksiä sovellettaessa harkitsemattomasti, sillä veronkiertosäännökset jättävät edelleen varsin paljon harkintavaltaa verotuksen toimittajille.<sup>399</sup> Pahimmillaan veronkiertosäännösten petollisuus voi johtaa siihen, että veronkiertosäännösten soveltaminen muodostuu täysin sattumanvaraiseksi, riippuen täysin yksittäisestä verotuksen toimittajasta ja hänen ymmärryksestään kulloinkin arvioitavan verolain tavoitteista sekä harjoitetun liiketoiminnan luonteesta. Ei ole yllättävää, jos verotuskäytännössä ilmenee vaikeuksia yleisen veronkiertosäännöksen käyttöalan hallitsemisessa, kun on olemassa viitteitä siitä, että se on tuottanut vaikeuksia kansallisille lainsäätäjillekin.<sup>400</sup> Tämän valossa on nähdäkseni olemassa ilmeinen riski siitä, että eri tavoin eri jäsenvaltioissa veronkiertosäännöksiä soveltavat veroviranomaiset saavat aikaan oikeudellisen epävarmuuden tilan, jossa verovelvolliset eivät voi enää tietää, milloin hyväksyttävät liiketaloudelliset syyt ovat tietyn järjestelyn kannalta riittäviä tai milloin esimerkiksi rahoitusjärjestelyä pidetään keinotekoisena. Ongelman ydin on tällaisessa tilanteessa nähdäkseni erityisesti siinä, että valtiot eivät enää käytä veron-

---

<sup>398</sup> Valente 2018, s. 18.

<sup>399</sup> Ongelma ei ole millään tavoin uusi, sillä esimerkiksi suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa nostettiin jo 1970-luvulla esiin huoli siitä, miten veronkiertosäännöksen käytännön soveltaminen on vaikuttanut epäsuotuisasti verotuksen ennakoitavuuteen. Ks. mm. Voipio 1974, s. 182-183. Ks. myös Tikka 1983, s. 30-33.

<sup>400</sup> Ks. s. 79 ja alaviite 357.

kiertosäännöksiä asiallisesti ottaen väärinkäytösten ehkäisemiseen, vaan *verotulojen allokoimiseen*. Verotuloja ei siten allokoida enää ennalta määritettyjen selkeiden sääntöjen mukaan, jolloin verovelvollisenkin on käytännössä hyvin vaikeaa ennakoida verokohteluaan.<sup>401</sup>

Kansainvälisen verojärjestelmän ennustettavuus ja toimivuus edellyttävät unionin alueella veronkiertosääntelyn koherenttiutta, joka on pitkälti EUT:n ratkaisukäytännön varassa. Toivottavaa onkin, että EUT tulee myös vastaisuudessa jatkamaan oikeuden väärinkäytön arviointiperusteiden yhdenmukaistamista. Veronkiertoa koskevien tapausten johdonmukaisen ratkaisulinjan kautta veronkiertoa koskevalle sääntelylle ja verolainsäädännössä esiintyvien aukkojen paikkaamistoimenpiteille voidaan osoittaa selkeät rajat. Muussa tapauksessa uskon, että kansainvälisessä verotuksessa saatetaan siirtyä oikeudellisen epävarmuuden aikakautteen, jolloin otetaan riski rajat ylittävän taloudellisen toiminnan laajamittaisesta näivettämisestä.<sup>402</sup>

---

<sup>401</sup> Protektionismin lisääntymisestä ja ulkomaisten yritysten rankaisemisesta kansallisen verotuksen keinoin EU:n ulkopuolisissa valtioissa on varoitettu mm. *Viitalan* laatimassa Elinkeinoelämän Valtuuskunnan (EVA:n) analyysissä koskien Suomen yritysverotuksen uudistamistarpeita. Analyysissä korostettiin myös lainsäädännön ennustettavuutta yritysten kasvuedellytysten turvaajana. Ks. *Viitala* 2017, s. 5-6.

<sup>402</sup> VM totesi jo vuonna 2002 verotuksen ennustettavuuden puutteen johtavan ongelmiin pitkävaikutteisia taloudellisia päätöksiä tehtäessä. Myös *Niskakangas* on korostanut tempoilevan veropolitiikan johtavan hankaluuksiin ja perusteettoman korkeisiin veroasteisiin. Ks. *VM* 2002 s. 20 sekä *Niskakangas* 2011, s. 61.